



**HAL**  
open science

**Tensions sur l'espace villageois contemporain. Les  
mécanismes de prévention des conflits liés à  
l'implantation des parcs solaires en région  
Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Vincent Baggioni

► **To cite this version:**

Vincent Baggioni. Tensions sur l'espace villageois contemporain. Les mécanismes de prévention des conflits liés à l'implantation des parcs solaires en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Sociologie. Aix Marseille Université, 2017. Français. NNT: . tel-02050292

**HAL Id: tel-02050292**

**<https://hal.science/tel-02050292v1>**

Submitted on 27 Feb 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

AIX-MARSEILLE UNIVERSITÉ  
ÉCOLE DOCTORALE 355 – ESPACES, CULTURES ET SOCIÉTÉS  
LABORATOIRE MÉDITERRANÉEN DE SOCIOLOGIE (LAMES)

## **Tensions sur l'espace villageois contemporain**

*Les mécanismes de prévention des conflits liés à l'implantation des parcs solaires en région  
Provence-Alpes-Côte d'Azur*

Thèse présentée pour obtenir le grade universitaire de docteur

Discipline : sociologie

Présentée par Vincent BAGGIONI

Soutenue le 6 novembre 2017 devant le jury composé de :

Cécile **Blatrix**, Professeure de science politique, AgroParisTech, Rapporteur

Philippe **Hamman**, Professeur de sociologie, Université de Strasbourg, Rapporteur

Jérôme **Dubois**, Professeur en aménagement et urbanisme, Aix-Marseille Université,  
Examineur

Violaine **Girard**, Maîtresse de conférences en sociologie, Université de Rouen, Examinatrice

Pierre **Fournier**, Professeur de sociologie, Directeur de thèse



## Remerciements

Je remercie chaleureusement toutes les personnes qui m'ont aidé pendant l'élaboration de ma thèse et notamment mon directeur, Pierre Fournier, pour son intérêt et son soutien, sa grande disponibilité et ses nombreux conseils durant la rédaction de ma thèse.

Ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du Groupe de recherche énergie, technologie et société (GRETS) de la Direction de la recherche et du développement de la société Électricité de France, qui m'ont permis, grâce au financement de mon allocation de recherches et à diverses aides financières, de me consacrer sereinement à l'élaboration de ma thèse. Je remercie ici tout particulièrement Arthur Jobert du GRETS qui, par ses relectures, commentaires et discussions, a constitué un soutien important à ce travail.

Ce travail n'aurait également pu être mené à bien sans les moyens qu'a pu me fournir mon laboratoire d'accueil, le Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES), que ce soit en termes scientifiques, au travers des séminaires et discussions auxquels j'ai participé, organisationnels, au travers de la disponibilité de son personnel, ou financier, par sa participation aux frais des manifestations scientifiques au sein desquelles j'ai communiqué. Ce travail a aussi profité des relectures de collègues, et en particulier de celles de Cesare Mattina et de Rodolphe Dodier. Il a aussi bénéficié des apports et réflexions du Réseau thématique n°9 « Sociologie de l'urbain et des territoires » de l'Association française de sociologie, dont le bureau a bien voulu m'accueillir depuis 2013.

Au terme de ce parcours, je remercie enfin celles et ceux qui me sont chers : ma femme et mes filles, pour leur soutien moral et leur confiance indéfectible dans mes choix, malgré l'impatience et l'énervement que ces derniers mois ont pu engendrer chez elles ; ma mère, pour ses relectures assidues et bienveillantes, malgré mes fautes d'orthographe récurrentes et mon style « lourd » (dixit) ; ma famille pour son appui tout au long de ces années ; mes amis, nombreux, qui n'ont pas manqué de me rappeler mon dévouement à cette entreprise par cette récurrente question : « alors, cette thèse, tu l'as finie ? ». Leurs attentions et encouragements m'ont accompagnée tout au long de ces années. Sans eux, ce travail aurait été beaucoup plus ardu et sans doute impossible. Enfin, j'ai une pensée toute particulière pour Joseph Cacciari, collègue doctorant de la première heure, avec qui le partage de multiples moments scientifiques, festifs et affectifs a forgé une amitié profonde et sincère.





# Sommaire

Introduction .....	9
--------------------	---

## **PREMIERE PARTIE : LES STRUCTURES POLITIQUE, ECONOMIQUE ET INSTITUTIONNELLE NECESSAIRES AU DEVELOPPEMENT DES PARCS SOLAIRES .... 41**

<b>Chapitre premier : une politique publique insaisissable ? .....</b>	<b>45</b>
1 Avant 2006 : le PV, une source d'énergie trop onéreuse au sein du mix énergétique .....	58
2 2005 – 2010 : Un développement inspiré par une vision colbertiste, relayé par une vision libérale .....	69
3 2010 – 2012 : du marché à la planification .....	80
4 Du moratoire au nouveau tarif garanti d'achat, une reprise en main de la politique publique du PV par le <i>Secteur</i> .....	88
5 Épilogue provisoire : un effritement progressif de la filière .....	98
Conclusion du chapitre .....	100

<b>Synthèse du chapitre .....</b>	<b>107</b>
-----------------------------------	------------

<b>Chapitre deux : les opérateurs des centrales PV au sol : entre conformation au <i>Secteur</i> et autonomisation. 109</b>	
1. Une apparition tardive au sein d'un développement technologique diversifié : les centrales PV au sol comme mode centralisé de production massive .....	110
2. Les grandes phases de réalisation d'une centrale PV au sol .....	122
3. Diversité et dynamique de la profession : les effets de tri et d'apprentissages .....	154
4. Des pratiques de territorialisation en lien avec la structure des entreprises .....	171
Conclusion du chapitre .....	188

<b>Synthèse du chapitre .....</b>	<b>191</b>
-----------------------------------	------------

<b>Chapitre trois : Un développement atypique des parcs solaires en région PACA : les effets d'une action publique territorialisée .....</b>	<b>194</b>
1 Un développement atypique en région PACA .....	198
2 Penser l'action publique localisée .....	201
3 L'État déconcentré libre interprète de l'administration des intentions de projets .....	208
4 Les parcs solaires comme révélateurs de la redéfinition des rapports entre État déconcentré et institutions départementales .....	214
5 Diffusion des pratiques et essaimage des instruments .....	228
Conclusion du chapitre .....	237

<b>Synthèse du chapitre .....</b>	<b>252</b>
-----------------------------------	------------

<b>Conclusion de la partie I .....</b>	<b>254</b>
--	------------

## **DEUXIEME PARTIE : LES ESPACES D'AJUSTEMENT DES PROJETS.....262**

<b>Chapitre quatre. Des équipes-projet mobilisées dans l'instruction : la sécurisation administrative et juridique des projets .....</b>	<b>288</b>
1 Une instruction administrative entre contraintes et ressources .....	289
2 Le projet de Sabatier comme témoin des tensions institutionnelles induites par l'évolution de l'encadrement administratif du foncier agricole .....	295
3 Lions, une légitimité politique à toute épreuve ? .....	329
Conclusion du chapitre .....	346

<b>Synthèse du chapitre .....</b>	<b>353</b>
-----------------------------------	------------

<b>Chapitre cinq : Des espaces de discussion publique délicats à mobiliser.....</b>	<b>354</b>
1 Des espaces de discussion publique en tension entre autonomie et instruments de l'action publique	354
2 Mongène, ou l'espace de discussion publique comme palliatif du défaut d'espaces de sociabilité .....	363
3 Saint-Michel, un parc forcé ? .....	383
Conclusion du chapitre.....	397
<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>403</b>
<b>Chapitre six : Les espaces de discussion discrète, décisifs dans l'élaboration des projets .....</b>	<b>406</b>
1 Une négociation performative à l'épreuve de sa dissimulation.....	406
2 Une localisation négociée au plus près : l'exemple de Moulès .....	410
3 Des discussions discrètes à la portée limitée : le parc solaire de Targon .....	447
Conclusion du chapitre.....	460
<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>463</b>
<b>Conclusion de la partie II .....</b>	<b>464</b>
1 Propriétés et synergies entre les espaces de discussion .....	465
2 La cohésion de l'équipe-projet autour du modèle d'élaboration.....	470
3 Une élaboration entre standardisation et expérimentation .....	478
 <b>TROISIEME PARTIE : DES PROJETS PRIS DANS DES ORDRES LOCAUX D'AMENAGEMENT .....</b>	 <b>482</b>
<b>Chapitre sept : les déterminismes spatiaux, sociaux et politiques des premiers pas de l'économie des parcs solaires.....</b>	<b>488</b>
1 À la recherche de déterminants spatiaux .....	491
2 Le pouvoir municipal au prisme des parcs solaires.....	524
Conclusion du chapitre.....	542
<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>546</b>
<b>Chapitre huit : des idéaux-types pour décrire des ordres locaux d'aménagement .....</b>	<b>548</b>
1 Les principes de la justification : les cités de Boltanski et Thévenot.....	549
2 Des compromis de cités appliqués aux parcs solaires .....	554
3 Limites et apports d'une approche par les ordres locaux d'aménagement .....	571
Conclusion du chapitre.....	574
<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>576</b>
<b>Chapitre neuf : des ordres singuliers configurés pour l'accueil des parcs solaires .....</b>	<b>578</b>
1 La domination autochtone légitime : l'exemple de Saint-Michel.....	586
2 Moulès : un ordre d'aménagement civique-marchand ajusté aux urbains .....	602
3 Lions, une succession d'ordres territoriaux.....	619
Conclusion du chapitre.....	635
<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>642</b>
<b>Conclusion de la partie III .....</b>	<b>644</b>
Des déterminants territoriaux à une approche par les ordres locaux d'aménagement .....	644
Les modalités de formation d'ordres d'aménagement solaire .....	645
Les effets des ordres sur les conflits d'aménagement .....	647
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>652</b>
Une faible conflictualité des projets de parcs solaires expliquée par une accumulation d'effets pacificateurs	

.....	652
Des réflexions articulées aux différentes disciplines questionnant les transformations territoriales .....	660
Des études thématiques à poursuivre .....	668
<b>Bibliographie .....</b>	<b>670</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>696</b>
<b>Table des figures.....</b>	<b>754</b>
Index des tableaux : .....	754
Index des graphiques : .....	757
Index des schéma : .....	758
Index des cartes : .....	758
<b>Sommaire détaillé .....</b>	<b>759</b>



## INTRODUCTION

C'est une forêt de chênes, située sur la commune de Fontienne, près de Forcalquier, entre la montagne de Lure et la vallée de la Durance, au cœur des Alpes-de-Haute-Provence. Au petit matin, des engins viennent y défricher quinze hectares pour préparer l'installation d'une centrale photovoltaïque (PV) au sol. En quelques jours, il ne reste que des copeaux de bois des chênes centenaires. La mise à nu du site permet de révéler la présence de murs de pierres, témoignages de l'ancienne vocation productive de ces collines. Trois mois plus tard, le site forestier laisse place à un champ de panneaux solaires bleu métal qui épouse grossièrement les courbes de cette vaste combe. Difficilement repérable depuis Fontienne ou Forcalquier, la petite mer de silice implantée en haut de cette colline est néanmoins visible depuis la route qui part de la Durance et elle brille avec éclat lorsque les rayons du soleil qui frappent les miroirs correspondent avec votre angle de vision.

Aucune opposition à ce projet ne s'est fait connaître. Il n'avait pourtant pas fallu grand bruit de la part des aménageurs pour que, la même année, se forme contre le projet d'abattre des cèdres entourant la citadelle de Forcalquier une opposition assez forte pour faire renoncer la mairie. De même, l'abatage de châtaigniers le long d'une avenue l'année précédente avait valu à la municipalité des graffitis de reproches. La présence des néoruraux<sup>1</sup> installés ici pendant les années 1970, conjuguée à l'arrivée de retraités urbains et cultivés, a exacerbé les sensibilités environnementales pour faire de la nature un patrimoine à revendiquer. Les mouvances écologiques, depuis celles qui prônent la décroissance aux plus contemporains « zadistes »<sup>2</sup>, ont trouvé ici une terre d'élection pour tenir conférences et réunions d'information. L'indifférence publique que suscite la coupe à blanc qui a eu lieu sur la commune voisine pour y installer un équipement industriel de production massive d'électricité a donc de quoi intriguer l'observateur-sociologue y habitant depuis quelques années.

---

<sup>1</sup> On désigne généralement sous le terme de « néoruraux » des citoyens ayant décidé de partir s'installer en zone rurale. Ce mouvement remonte à l'après 1968 et s'est prolongé jusqu'à aujourd'hui, les flux migratoires variant en volume suivant les époques. Ainsi, les motivations et les profils ont pu évoluer et ne sont plus aujourd'hui tout à fait les mêmes. Néanmoins, ces populations semblent partager, comme le note Clothilde Roullier, « des valeurs (le respect d'autrui et de l'environnement) et des aspirations (la convivialité, la qualité de vie) apparemment communes » (2011 : 32). Elles seraient ici au fondement de leur opposition au projet d'abatage porté par la mairie de Forcalquier.

<sup>2</sup> Le terme « zadiste » substantive l'acronyme ZAD, pour « zone à défendre ». ZAD est un néologisme militant utilisé pour désigner une forme de squat à vocation politique, la plupart du temps à l'air libre, et généralement destiné à s'opposer à un projet d'aménagement.

D'autant que le contraste est flagrant avec la réception que connurent au début des années 2000 les quelques projets éoliens qui furent envisagés dans cette région. En effet, si cette dernière présente une faible densité de population, elle semble abriter suffisamment de défenseurs de la nature et des paysages pour y faire échec. Par exemple, en 2005, une délégation du Conseil régional, aidée d'un contingent de consultants, était venue épauler une communauté de communes des Hautes-Alpes tentée par l'implantation d'éoliennes, en projetant de tenir une réunion d'information. La délégation, une fois passé le col qui permet d'atteindre la petite vallée, fut accueillie par une manifestation avec tracts et banderoles et par des slogans injurieux peints sur les routes. La rencontre, qui réunit plus de 200 personnes alors que l'intercommunalité ne comprend que 198 habitants au dernier recensement, permit une écoute réciproque, mais n'éteignit pas la contestation, qui conduisit à l'abandon du projet. Cet exemple témoigne de la difficulté d'implanter des équipements de production massive d'électricité au sein des vastes espaces de faible densité de population qui sont situés dans l'arrière-pays de cette région, même s'ils représentent des énergies renouvelables (EnR), associées à des significations positives. Légitimité issue d'accords internationaux, d'objectifs environnementaux nationaux et régionaux, de perspectives de lutte contre le réchauffement climatique, de développement local, de relocalisation de la production d'électricité... L'accumulation des arguments semble impuissante face à l'indignation, au sentiment d'atteinte au cadre de vie que sont venues rechercher les nouvelles populations dans ces campagnes éloignées des pôles urbains, desquels elles ont justement fui les paysages industriels et la pollution.

L'absence de conflictualité observée pour le parc solaire de Fontienne relève-t-elle alors d'une circonstance particulière ou générale ? Les parcs solaires sont-ils, tout comme les éoliennes, et à de rares exceptions près, condamnés à susciter de fortes oppositions ? Ou l'exemple de Fontienne témoigne-t-il d'une réception globalement positive pour les installations PV au sol ?

### Des parcs solaires très ressemblants des parcs éoliens

Parcs solaires et parcs éoliens partagent un certain nombre de caractéristiques qui pourraient faire envisager les premiers comme des installations tout aussi conflictuelles que les seconds. Des rapprochements peuvent être opérés à au moins six niveaux.

En premier lieu, à l'instar de l'éolien au début des années 2000, les parcs solaires se sont développés en France à partir de 2008, suite à la mise en place en 2006 d'une politique publique de soutien. Les politiques éoliennes et solaires veulent toutes deux répondre au mot d'ordre environnemental de « transition énergétique » qui vise particulièrement à réduire la

production des gaz à effet de serre qui sont jugés responsables des dérèglements climatiques. Ces politiques se traduisent par le soutien à l'installation de modes de production électrique faiblement émetteurs de ces gaz et censés remplacer ceux qui en sont plus fortement producteurs. Elles incitent ainsi au développement de marchés concurrentiels d'offre d'éoliennes et de parcs solaires. Des entreprises se spécialisent sur ces segments et démarchent les territoires qu'elles jugent potentiellement intéressables à ces installations. Un foisonnement de projets est ainsi observé dans l'éolien en Languedoc-Roussillon au lancement de la politique publique (Chataignier, Jobert, 2003), et il en va de même pour les parcs solaires en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) à partir de 2008<sup>1</sup>. Dans les deux cas, ces développements ne sont pas encadrés par une politique de planification.

D'après la littérature, la conflictualité autour des installations éoliennes aurait pour principale origine l'absence d'encadrement public face au foisonnement des projets auquel incite le dispositif financier de soutien (Chataignier, Jobert, 2003 ; Nadaï, Labussière, 2013). Le développement de l'éolien suscite alors l'hostilité des acteurs locaux à la fois parce qu'il ne tient pas compte des autres projets qui sont portés localement et parce que ses modalités d'implantation apparaissent désordonnées et révèlent l'opacité des mécanismes économiques et d'encadrement administratif mis en place. La politique publique de soutien à l'éolien confrontée aux logiques territoriales semble ainsi participer à l'« inacceptabilité » de cette EnR au début des années 2000 (Chataignier, Jobert, 2003). Dix ans plus tard, ce constat reste inchangé, l'opposition à l'éolien conduisant, selon Alain Nadaï et Olivier Labussière, « quasiment tous les projets au tribunal administratif » (2013 : 1).

Un deuxième rapprochement peut être opéré entre éolien et parc solaire. Les points les plus fréquents de contestation des parcs éoliens sont le bruit, l'atteinte au paysage, les impacts environnementaux sur l'avifaune et la flore, et les craintes de dévaluation des actifs privés (l'immobilier), touristiques ou patrimoniaux (Nadaï, Labussière, 2010b). Si les éoliennes bénéficient d'une légitimité environnementale au regard de leur contribution à la lutte contre le changement climatique, leur développement suscite des conflits fondés sur d'autres causes environnementales. Au regard de l'histoire de la construction de la conflictualité éolienne, le foisonnement des projets de parcs solaires en PACA pourrait engendrer le même type de rejet

---

<sup>1</sup> 192 intentions de projet ont été recensées sur la période allant de 2006 à août 2012 par recoupement de diverses sources d'information (archives en ligne de la presse quotidienne régionale, listes des projets en cours d'instruction fournies par les services déconcentrés de l'État, informations à dire des opérateurs rencontrés lors d'entretiens, forums et discussions en ligne des sites associatifs et de la presse quotidienne régionale, sites et presse nationale spécialisés dans les énergies renouvelables). Davantage de détails sur les modalités de réalisation de cet inventaire sont fournis dans le chapitre 2.



en connaissance d'atteintes à l'environnement. En effet, les parcs solaires affectent de manière tangible l'environnement, même s'ils n'ont pas les mêmes conséquences spatiales que les éoliennes. Les éoliennes, dont les mâts dépassent le plus souvent une centaine de mètres, peuvent être perçues de très loin, d'autant que leur localisation privilégie les points hauts, mieux exposés aux vents. La rotation de leurs pâles génère du bruit, tue parfois des oiseaux, et leur prise au vent peut être source d'accidents de cisaillement entraînant des chutes d'éléments. Les parcs solaires présentent moins de difficultés d'intégration paysagère. Ils profitent d'une ressource solaire disponible partout ou presque et d'une infrastructure technique plus malléable qui facilite l'évitement d'enjeux environnementaux ou paysagers. Ils n'en sont pas pour autant exempts. Leur implantation, à l'inverse des éoliennes, occupe de vastes surfaces continues de quelques centaines d'ares à des dizaines d'hectares. Ces surfaces sont composées, dans une majorité des cas<sup>1</sup>, de forêts, de landes ou de cultures agricoles qui sont détruites pour y installer les supports de panneaux PV, ainsi que l'infrastructure chargée d'assurer la collecte de la production électrique. Ces destructions peuvent porter préjudice aux écosystèmes et à la production agricole et, dans une moindre mesure, au paysage. Comme les éoliennes, les parcs solaires sont, en l'état actuel des connaissances, réputés inoffensifs pour la santé des riverains<sup>2</sup>.

En troisième lieu, éolien et PV existent tous deux à la fois à des formats adaptés au résidentiel et de taille industrielle pour de la production massive. Toutefois, le PV sur toiture est infiniment plus développé que l'éolien individuel et constitue une norme de développement de la technologie PV *contre* laquelle doit s'envisager la multiplication des parcs solaires. Il n'en va pas de même pour l'éolien. Un autre élément nuance également l'alignement du PV sur l'éolien en termes de norme d'aménagement : le dispositif technique d'un parc solaire, pour des questions de sécurité, implique, sauf exception<sup>3</sup>, un usage monofonctionnel de l'espace. Ils dérogent ainsi aux normes d'aménagement durable de l'espace qui promeuvent la multifonctionnalité des espaces aménagés. Les éoliennes concilient plus facilement leur implantation avec d'autres usages de l'espace.

---

<sup>1</sup> Sur les 131 projets sur lesquels on a plus précisément documenté les substrats occupés, 80 % sont implantés sur des substrats naturels ou agricoles contre 20 % sur des substrats dits « anthropisés ». Cette catégorie indigène, utilisée pour nommer un espace considéré déjà dégradé par la main de l'homme, et que nous reprenons à notre compte, est nettement moins sujette à conflit. On verra plus en détail ces éléments dans le chapitre 2.

<sup>2</sup> Il n'a pas pour l'instant été prouvé que les éoliennes génèrent de nuisances sonores ou des ondes électromagnétiques qui auraient des conséquences sanitaires directes, même si des opposants s'appuient sur ce type d'argument pour justifier de leur contestation.

<sup>3</sup> Des projets essaient de concilier cette occupation avec des pâturages ou de l'apiculture.

Quatrième proximité, l'éolien et le solaire sont les deux principales énergies renouvelables citées dans les sondages d'opinion parmi celles à développer en priorité. En 2011, le solaire est cité en premier par 36 % des sondés et 26 % pour l'éolien<sup>1</sup>. Pour autant, il convient de différencier ce qui relèverait d'un soutien de principe au développement d'une production énergétique au niveau national, et la réception de ces installations dans leur voisinage. Alain Nadaï et Olivier Labussière notent ainsi que « l'acceptabilité sociale de l'éolien en France diminue à mesure que le niveau territorial de son implantation se précise » (2010b : 48). Pour le solaire, le même parallèle pourrait être établi, et ce d'autant que, dans les sondages d'opinion, on interroge généralement les individus sur le photovoltaïque en général et non sur les différentes formes de procédés auxquelles il peut donner lieu (toiture chez les particuliers, grande toiture d'entreprises et implantation au sol). Avec toute la précaution que nécessite l'interprétation de sondages d'opinion, ces chiffres semblent ainsi montrer qu'éoliennes et parcs solaires bénéficient d'une appréciation générale équivalente et globalement positive. Sans données mesurant l'opinion formulée par les individus à propos d'une implantation de parc solaire dans leur voisinage, la comparaison ne peut pas s'avancer davantage.

Cinquième ressemblance, éolien et parc solaire sont des productions qui nécessitent peu ou pas de main d'œuvre, en dehors de leur construction et de leur maintenance exceptionnelle. Toutefois, les parcs solaires participent un peu plus faiblement que les éoliennes au développement économique local. Ils mobilisent éventuellement, lors de leur construction, les artisans et entreprises du BTP locaux, mais une fois édifiés, aucun emploi local n'est nécessaire pour assurer leur fonctionnement. Les éoliennes demandent en revanche à être régulièrement entretenues, ce qui apporte quelques emplois dans les lieux où elles se localisent. Elles apportent également aux collectivités qui les accueillent des revenus fiscaux un peu plus conséquents que les parcs solaires. Ainsi, les contributions économiques associées à ces installations seraient un peu plus valorisantes pour les éoliennes.

Sixième rapprochement, le développement de projets de parcs solaires en région PACA peut paraître, comme celui d'éoliennes, contraire à la valorisation patrimoniale des territoires de cette région, deuxième espace touristique français, abritant trois parcs naturels nationaux et cinq parcs régionaux (PNR). Les paysages de la Provence ont déjà été l'objet de conflits d'aménagement, autour du TGV Méditerranée (Lolive, 1999), du TGV PACA (Fourniau,

---

<sup>1</sup> Réponse aux questions : « Selon vous, quelle énergie renouvelable la France devrait-elle développer en priorité ? Et quelle autre énergie renouvelable ? ». Sondages réalisés en 2011 et en 2010 par l'institut BVA, à partir d'une commande de l'ADEME, auprès d'un échantillon de plus de 1 000 personnes. Ces sondages et les effets de construction d'opinions qu'ils peuvent engendrer seront analysés dans le premier chapitre.

2014). On l'a dit, les projets éoliens ont notamment donné lieu dans cette région à de plus vives contestations que dans les régions voisines<sup>1</sup>. Les projets de parcs solaires ont visé majoritairement d'anciennes communes rurales qui ont connu de fortes croissances démographiques. Ces nouvelles populations, majoritairement originaires de la ville et dont le choix de résidence est en partie guidé par la recherche d'aménités naturelles (Jollivet, 1997 ; Hervieu, Viard, 1998 ; Perrier-Cornet, 2002), usent de la nature environnante comme ressource symbolique pour s'approprier l'espace, en contester la destinée ou entreprendre des démarches de conservation (Melé, Larrue, Rosenberg, 2004 ; Mormont, 2006). Elles pourraient contester tout projet qui s'installerait dans leur voisinage avec des implantations artificielles.

Ce tableau des représentations et des enjeux communs aux éoliennes et aux parcs solaires fait apparaître des motifs équivalents, ou du moins approchants, qui pourraient être invoqués par des opposants pour contester leur implantation. Sachant que ces installations ont connu des modalités similaires de développement en région PACA et que ces conditions ont été identifiées par la littérature comme les principales raisons expliquant la forte conflictualité éolienne, le sens commun invite à penser que les projets de parcs solaires pourraient rencontrer une conflictualité comparable. Or, à l'examen, il apparaît qu'il n'en est rien.

#### *La faible conflictualité autour des parcs solaires comme énigme pour mener l'enquête*

Les parcs solaires n'ont effectivement pas connu le même sort que l'éolien en région PACA. Un inventaire régional des projets de centrales PV au sol indique que seul un quart des projets fait l'objet de contestations. Pour établir cette mesure, on s'est basé sur la définition du conflit proposée par André Torre et son équipe (2006) qui permet, en première approche, à la fois de préciser ce que nous entendons par projet et de caractériser les situations conflictuelles.

La notion de *projet* renvoie à une connaissance publique du soutien d'une municipalité (de la majorité ou du maire) au parc solaire qu'un opérateur souhaite installer sur une commune. Elle se différencie de l'*intention de projet*, qui décrit l'intérêt d'un opérateur à réaliser un parc, mais qui n'aboutit pas à une communication publique. Le *conflit* d'aménagement se distingue de la tension – gêne ou mécontentement exprimés de manière privée ou anonyme – que peut engendrer un projet d'aménagement par l'adoption d'une posture publique d'opposition au projet. On verra tout au long de cette recherche que ces définitions peuvent

---

<sup>1</sup> Si aucune recherche ne documente aujourd'hui la conflictualité éolienne en PACA, à dire d'acteurs (techniciens des services instructeurs, opérateurs, associations de défense de l'environnement), tous les projets ont été l'objet de contentieux.

être discutées. Elles ont néanmoins le mérite d'objectiver dans un premier temps un phénomène, la faible conflictualité des parcs solaires, et de montrer qu'il s'explique, selon nous, principalement à partir de dimensions sociologiques.

Notre inventaire débute en 2006, année de lancement de la politique publique de soutien au PV, et s'arrête en septembre 2012. Sur cette période, 192 intentions de projets ont été recensées sur l'ensemble de la région. 86 %, soit 165 de celles-ci étant regroupées sur trois départements, les Alpes-de-Haute-Provence, les Bouches-du-Rhône et le Var, notre périmètre d'étude s'est restreint à ces départements. Chaque intention de projet a alors été documentée pour ne retenir que celles ayant bénéficié d'une médiatisation et du soutien de la mairie. 131 projets ont été ainsi identifiés, dont 23 ont été l'objet de conflit, soit 18 % de conflictualité. En comparaison des recherches réalisées sur l'éolien, les projets de parcs solaires seraient environ cinq fois moins conflictuels. En matière de concrétisations, 43 réalisations ont vu le jour en région PACA entre 2009 et 2013, dont 38 au niveau du périmètre d'étude, plaçant la région en tête dans l'accueil des parcs solaires, avec 374 MW de puissance installée<sup>1</sup>, alors que le développement éolien accuse un retard conséquent par rapport aux régions voisines<sup>2</sup>. La faible conflictualité que suscitent les nombreux projets et réalisations de parcs solaires peut alors intriguer au regard de leurs enjeux environnementaux, dans une région dont une bonne part de la population est estimée sensible à la préservation de ses espaces naturels.

### Le conflit comme norme dans les grandes opérations d'aménagement

Les recherches en sciences sociales qui ont documenté les questions d'aménagement, qu'elles relèvent de l'élaboration d'infrastructures, de grands équipements ou de la production de constructions et d'espaces urbains, constatent, dans leur majeure partie, la montée et la prégnance de la conflictualité dans les opérations d'aménagement depuis les années 1970, jusqu'à la penser comme un phénomène inhérent à ces interventions spatiales (Jobert, 1998 ; Subra, 2014). Si ces recherches peuvent renseigner certains compartiments relevant de notre objet, elles semblent néanmoins insuffisantes pour expliquer le phénomène qu'on se propose d'observer. Ces questions ont été en effet pendant longtemps laissées aux urbanistes et aux architectes, qui proposent avant tout des approches fonctionnelles et normatives des phénomènes sociaux liés à la transformation de l'espace. Cette « désertion » des sciences sociales du domaine de l'aménagement est en partie due, selon Marion Ségaud, au présupposé

---

<sup>1</sup> Soit l'équivalent très approximatif d'environ le tiers d'une tranche électronucléaire.

<sup>2</sup> Fin 2015, la région cumule 45 MW de puissance éolienne installée contre 479 en Languedoc-Roussillon et 401 en Midi-Pyrénées, sans que des différences en termes de densité de population ou de ressource en vent puissent expliquer cet écart.

entretenu par ces professions qu'il y aurait un « pouvoir de l'ordre spatial d'induire l'ordre social » (2010 : 5). Des auteurs comme Viviane Claude (2006) et Nadia Arab (2007) dans le courant des années 2000 ou encore Gilles Pinson (2014) dans les années 2010 constatent l'insuffisance des recherches menées sur les projets d'aménagement urbain et la difficulté du champ de la recherche urbaine à stabiliser un corpus théorique partagé. On peut alors craindre que la faiblesse de la recherche en sciences sociales dans ce domaine et son tropisme à observer en priorité les troubles sociaux qu'engendrent les aménagements aient participé à documenter principalement des situations conflictuelles au détriment de celles qui ne l'étaient pas, peut-être quantitativement plus nombreuses et présentant des contextes sociaux comparables.

Deux grands courants d'analyses des opérations d'aménagement peuvent néanmoins se distinguer. Le premier (Arab, 2007 ; Pinson, 2014 ; Blondiaux, Sintomer, 2002), davantage centré sur la réalisation de projets d'aménagement, concentre ses efforts sur les activités, les configurations politiques et les dispositifs de politique publique permettant de réduire leur conflictualité ou d'expliquer leur réussite. Ces analyses ont, pour une part d'entre elles, des visées prescriptives. Le second (Simmel, 1995 ; Park, 1925 ; Blanc, 2009 ; Melé, 2013), plus exclusivement rattaché à la sociologie, se focalise plus particulièrement sur les motifs d'opposition des populations aux projets d'aménagement. Pour ces analyses, le conflit témoigne avant tout des évolutions d'une société et n'a pas de raison d'être jugulé. On verra à la suite de la présentation de ces analyses que le phénomène social que l'on souhaite étudier, la faible conflictualité autour des projets de parc social, emprunte sans doute davantage aux premières qu'aux secondes, au sens où ce phénomène nous semble relever principalement des régulations sociales et des activités d'aménagement qui entourent la territorialisation des parcs solaires, mais que l'emprunt de ces cadres d'analyse réclame une mise à distance de leurs visées prescriptives.

#### *Des recherches sur la réalisation de projets d'aménagement aux cadres d'analyse insuffisants ?*

Trois domaines de recherche s'intéressent plus particulièrement aux conséquences sociales des transformations spatiales : il s'agit des sciences de gestion, de la science politique et de ce qui relève d'un champ de recherche sur la démocratie participative. Si ce dernier recoupe en partie les deux premiers, ses approches centrées sur la question de l'implication des populations et acteurs concernés par les aménagements l'ont progressivement constitué en un champ de recherche autonome.

Les sciences de gestion mettent en évidence la nécessité de rompre avec les modes de raisonnement classiques et les catégories traditionnelles qui prévalaient jusque dans les années 1970, où l'État joue un rôle majeur dans la définition et la mise en œuvre des choix d'aménagement (Janvier, 1996). De grandes évolutions ont mis à mal ce modèle. L'aménagement vit désormais à l'heure de l'incertitude, des marchés immobiliers et financiers, mais aussi du risque conflictuel qui touche de plus en plus massivement les opérations. Les projets s'insèrent également au sein d'enjeux spatiaux et sociaux de plus en plus complexes, renchérissés par une législation contraignante en termes d'application de normes techniques, environnementales et sociales.

Pour remédier à ces problèmes, les sciences de gestion insistent sur la nécessité de produire une connaissance sur la conduite et le pilotage des projets pour augmenter les capacités d'action des opérateurs. Cependant, ces analyses n'indiquent pas les effets de cette connaissance supplémentaire sur la conflictualité des projets. Au contraire, elles éprouvent des difficultés à rendre compte des contingences extérieures aux projets, alors que ces dernières apparaissent centrales dans la compréhension de l'activité d'aménagement (Arab, 2007). Appliqués à notre question, ces savoirs apparaissent comme spécifiques au milieu urbain alors que les parcs solaires se situent majoritairement dans des espaces de faible densité. Ils ne fournissent pas non plus d'approches contextualisées qui permettraient de prendre en compte les circonstances variées que peut connaître un même type d'aménagement et qui décident de l'accueil qui lui est réservé.

Au travers d'une lecture institutionnelle de la mise en œuvre des projets urbains, la science politique met l'accent sur l'évolution des jeux d'acteurs entre les différents échelons, de la commune à l'État central, jusqu'à des niveaux supranationaux. Par opposition à un niveau de gouvernement politique local pendant longtemps réduit au système relationnel de la régulation croisée (Grémion, 1976), les analyses rendent aujourd'hui compte d'une « gouvernance multi-niveaux », au sens d'une forme interactive de gouvernement dans laquelle les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique publique (Piattoni, 2010). À l'échelon communal, les maires inventent de nouvelles relations partenariales, sources d'influence et d'autonomie (Pinson, 2014). Néanmoins, leur capacité à mobiliser des ressources pour l'action publique diffère nettement en fonction de la taille des communes. Ces nouveaux modes de gouvernance expliqueraient en partie la réussite des projets urbains qui fleurissent dans les métropoles. La « bonne » gouvernance des projets, en partie déterminée

par une accumulation de ressources financières et politiques, constituerait une raison pour expliquer la faible conflictualité des projets. Cette analyse paraît toutefois difficilement transposable aux parcs solaires qui se localisent pour une grande partie d'entre eux sur de petites communes à la recherche, précisément, de nouvelles ressources.

Enfin, les auteurs qui s'inscrivent dans le champ de recherche sur la démocratie participative invoquent le débat public et la concertation comme modes de résolution des situations d'aménagement conflictuelles (Blondiaux, Sintomer, 2002), même si d'autres perçoivent les limites du champ d'application de ces outils (Gourgues, 2012). Au regard de ces analyses, on pourrait penser que le caractère pacifié de l'implantation des parcs solaires serait en partie le résultat des pratiques de concertation mises en œuvre par les opérateurs. Cependant, les données empiriques contredisent cette hypothèse : la concertation avec la population, qui a pris dans notre cas le plus souvent la forme de réunions publiques, ne concerne qu'une minorité de projets. Les visées pacificatrices de l'approche participative peuvent même apparaître contreproductives : des conflits se sont cristallisés en dépit, ou à cause, de ces expériences d'engagement collectif.

On peut alors interroger la contribution de ces analyses à la compréhension de la réception des projets d'aménagement. D'une certaine manière, explicitement ou implicitement, elles mettent en relation la fréquence des conflits avec la complexification des contextes d'élaboration. Cette conjoncture amènerait à rechercher les causes de la conflictualité dans les pratiques d'aménagement, au sens de la prise en charge de cette complexité par l'activité des concepteurs. Divers segments de la pratique sont investigués par chacune de ces approches pouvant fournir des facteurs explicatifs de l'échec ou de la réussite des projets : l'apport de nouvelles connaissances au processus de production de l'aménagement dans les sciences de gestion ; l'allocation de nouvelles ressources liées aux réajustements institutionnels locaux dans la science politique ; l'ouverture des pratiques de conception des aménagements aux usagers de l'espace par les tenants des théories délibératives. L'activité d'aménagement est ici au cœur de la grille d'analyse. Elle se définit à la fois comme une pratique, au travers la conduite de l'élaboration des projets, et comme une capacité à mobiliser des ressources, essentiellement financières et politiques, pour faciliter ou accompagner l'action. Autrement dit, l'expérience capitalisée par les aménageurs, censée améliorer leur pratique, et l'abondance de leurs ressources expliqueraient une activité d'aménagement faiblement conflictuelle. Or, d'autres analyses tendent à montrer que le conflit est inévitable et qu'il ferait partie intégrante des phénomènes sociaux liés à la transformation de l'espace. Il serait ainsi

vain de vouloir l'éviter puisqu'il est dans la nature même des rapports sociaux que provoquent des changements spatiaux.

*Le conflit d'aménagement : de l'exception à la règle*

La sociologie et les sciences sociales en général ont, depuis longtemps et avec intérêt, investigué le conflit. Figure du changement, prémices annonciatrices du mouvement social, révélateur des transformations que connaît une société, et du retard de ses institutions, le conflit est le signe qui éveille la curiosité de l'observateur des sociétés modernes. Il n'est pas selon Maurice Blanc « un accident regrettable, il est au contraire constitutif de la vie en société » (2009 : 27). Il n'est pas seulement un indicateur, mais également un acteur de l'évolution sociale. Georg Simmel montre ainsi les fonctions de régulation et d'intégration sociale que remplit le conflit (1995). Robert E. Park propose, au travers d'une perspective territorialisée des théories de Simmel, d'envisager les conflits d'appropriation comme des processus de décomposition et de recomposition de la ville, qui s'accompagnent de changements et d'innovations sociales (1925). Plus récemment, et toujours dans une approche territorialisée, le conflit est envisagé comme « une forme positive de socialisation » (Melé, 2013 : 9) en multipliant les occasions d'interaction entre des populations proches spatialement, mais dont l'interconnaissance reste faible dans un contexte de (re)dynamisation résidentielle des espaces périurbains ou ruraux. Par l'activation de « jeux tensionnels » (Marié, 1989), le conflit jouerait un rôle de structuration sociale des sociétés locales de faible densité soumises à des « dynamiques urbaines perçues comme marquées par l'incertitude et la multiplication des nuisances et des risques » (Melé, 2013 : 9). Le conflit paraît dès lors, si ce n'est irrémédiable, du moins nécessaire à l'accompagnement de la transformation des territoires de faible densité accueillants les dynamiques urbaines contemporaines. Dans cette perspective, le conflit est considéré comme positif au sens où il est envisagé comme un phénomène social participant du fonctionnement de la société et ne serait pas, comme l'envisagent notamment les sciences de gestion, le résultat d'une mauvaise conduite de l'action.

Cette perspective positive proposée par les sciences sociales semble vouloir ainsi accompagner les difficultés que rencontre le domaine de l'aménagement à partir des années 1980. Arthur Jobert retrace ce qui apparaît comme une histoire de l'émergence de la crise des aménagements et des aménageurs, peu à peu confrontés à une conflictualité récurrente et qui s'intensifie tout au long des années 1990. Le conflit est présenté comme un phénomène social attendu des aménageurs : « Le fait que chaque projet soit confronté à des



contestations locales plus ou moins virulentes fait aujourd'hui partie de la pratique normale, prévisible, des porteurs de projet » (Jobert, 1998 : 88). Si le nombre de situations conflictuelles se stabilise au tournant des années 2000, les contestations gagnent en efficacité, c'est-à-dire en succès à produire du renoncement, par le recours à un répertoire d'actions diversifiées (Lecourt, Faburel, 2005). Pour Philippe Subra « l'aménagement est devenu une question éminemment conflictuelle. La perspective du conflit ou du moins sa possibilité sont désormais une donnée permanente et "normale" du processus d'aménagement, de la production des équipements » (2006 : 3). Le conflit d'aménagement, par sa régularité et sa fréquence, apparaît comme une norme sociale relationnelle que doivent désormais intégrer les aménageurs dans l'élaboration de leur projet.

#### *Une absence de conflit comme écart à la norme*

Faudrait-il conclure que l'absence de conflit ou sa fréquence peu élevée seraient suspectes, notamment si l'aménagement porte atteinte à son environnement direct ? La faible conflictualité autour des projets de parcs solaires doit-elle être interrogée comme un phénomène anormal au regard de ces analyses, renvoyant à des situations sociales exceptionnelles, très peu fréquentes ? Or, on verra ici que les manifestations non conflictuelles observées ne se rapportent pas à des contextes particuliers. Elles concernent de manière égale des communes de taille et de composition sociale variées. De même, on pourrait estimer qu'elles ne représentent qu'un épiphénomène au sens d'une manifestation dont on ne connaît qu'une partie et dont il ne serait donc pas encore possible de saisir si elle est un aspect d'un phénomène sous-jacent ou une manifestation possédant une réalité indépendante pour laquelle il serait possible de discerner les causes spécifiques qui lui ont donné naissance. Or, la durée pendant laquelle ce phénomène est observé (6 ans) et le nombre élevé de ces occurrences (131 projets et 38 réalisations sur trois départements) nous portent à croire qu'il s'agit d'une réalité indépendante, au sens où elle ne résulterait pas d'autres phénomènes dont elle serait l'un des effets.

Cette focalisation sur le conflit comme signe d'un phénomène social semble donc ici tomber sous le coup de ce que Cyril Lemieux pointe comme une tendance du raisonnement sociologique « à naturaliser les différences sociales et à normaliser les phénomènes sociaux » (2010 : 45). Cela ne veut pas dire que la conception positive du conflit n'a pas ici quelques fondements de vérité. Les conflits liés à certains projets présentés dans la deuxième partie de cette thèse correspondent en partie aux phénomènes qui participent à la recomposition sociale d'espaces de faible densité accueillant des dynamiques urbaines. On verra par exemple que,

dans le cas de Saint-Michel, l'implantation d'un parc solaire contrevient manifestement aux représentations spatiales d'une partie des nouvelles populations. Le conflit qu'elles déclenchent concourt, parmi d'autres phénomènes, à la structuration sociale locale et se traduit, notamment, par une alternance politique. Cet exemple paraît néanmoins davantage relever de l'exception que de la règle au regard de notre inventaire. Le surgissement de conflits autour d'implantations industrielles utilisant des substrats naturels au sein de territoires ayant accueilli de nouvelles populations majoritairement d'origine urbaine correspond finalement à l'archétype des situations conflictuelles attendues par la profession des aménageurs et normalisées comme phénomène social par une partie de la recherche en sciences sociales. Ne pas constater ce surgissement ne veut pas obligatoirement dire que la focale d'observation n'est pas la bonne ou que l'atteinte aux espaces naturels est considérée, par ces nouvelles populations, compensée par les services environnementaux rendus par ce type d'équipement (ici la limitation de la production des GES). Pourquoi dès lors les projets éoliens provoquent-ils alors systématiquement dans cette région des réactions conflictuelles ? Au contraire, considérer le conflit comme un phénomène inhérent à ce type de situation d'aménagement de l'espace traduit à notre sens une orientation de recherche initiale qui influe sur notre raisonnement. Faire un détour par les motivations qui sont à l'origine de ce travail de thèse peut nous permettre de comprendre les obstacles épistémologiques que cet attendu dresse à la construction de notre objet sociologique.

### À l'origine, une question tirée d'une expérience professionnelle

Mon intérêt à entreprendre une recherche de thèse en sociologie trouve son origine dans un questionnement formulé après une dizaine d'années d'exercice en tant que « sociologue professionnel » intervenant dans les métiers de l'aménagement. Il faut évidemment ici prendre avec précaution le terme de sociologue au sens où il ne renvoie pas, ou peu, à une activité académique de recherche, mais correspond davantage à une expertise en sciences humaines et sociales, appliquée au domaine de l'aménagement. Mon travail consistait à assister des maîtres d'ouvrage chargés du financement et de la conception d'ensembles urbains, d'infrastructures ou de programmes de gestion d'espaces naturels. Il s'agissait d'organiser, de piloter, d'animer et d'évaluer l'association des populations à ces projets – ce qu'on appelle, dans le jargon de l'aménagement, l'assistance à maîtrise d'ouvrage dans les procédures de concertation. J'ai pu ainsi participer et observer de nombreuses concertations dans des situations territoriales diversifiées (urbaines, périurbaines, périurbaines éloignées, rurales) et pour des objectifs d'aménagement très divers.

L'entrée en thèse avait notamment pour objectif de capitaliser en savoir théorisé cette expérience accumulée. Ma connaissance du domaine m'indiquait la diversité des réactions territoriales suscitées par les procédures de concertation observées en actes. Un même dispositif pouvait mobiliser ici un public en nombre et, dans un autre cas, ne recueillir qu'une faible participation. Je m'interrogeais donc sur ce que pourraient être les propriétés qui détermineraient la réactivité de la population d'un territoire face à une proposition d'aménagement accompagnée d'un dispositif de concertation. Le projet de thèse s'est ainsi construit autour de l'idée de comparer les effets sociaux liés à un même type d'aménagement implanté dans des territoires différents, et de rechercher dans les caractéristiques locales les variables qui expliqueraient ces différences. Or, cette volonté de compréhension de ce qui semblait constituer, à l'aune de mon expérience professionnelle, un phénomène social, au sens de ce qui relèverait de la nature d'un groupe territorialisé, comporte un certain nombre d'*a priori* dont il a fallu, parfois contre mon gré, me débarrasser peu à peu.

Mon activité d'assistance à maîtrise d'ouvrage s'inscrivait dans la dynamique de constitution de ce que Cécile Blatrix a identifié comme un « champ des professionnels de la participation », qui émerge en France à partir des années 1970 puis s'est structuré dans le courant des années 1990 et au début des années 2000 (2012 : 62). Les lois et décrets<sup>1</sup> promulgués durant cette période ont imposé le débat public aux maîtres d'ouvrage de grands projets d'aménagement. La plupart des promoteurs de la participation dont j'ai fait partie considéraient alors ces réformes comme nécessaires pour renouveler les pratiques d'aménagement. Elles étaient jugées distantes des territoires et y imposaient un intérêt général déconnecté des réalités locales. Dans ces conditions, l'aménagement du territoire réalisé par les grands aménageurs était perçu comme nécessairement imparfait. L'épreuve du débat public devait corriger ce défaut. Pour le dire autrement, si mon groupe professionnel pensait qu'il n'y avait que de mauvais projets, il considérait en revanche qu'il y aurait toujours de bons débats. Il était pour ainsi dire convaincu de la plus-value qu'engendre la mise en débat des projets.

---

<sup>1</sup> Des premiers débats publics sont expérimentés dès 1992 à partir de la promulgation de la circulaire dite « Bianco ». En 1995, la loi Barnier oblige les projets importants (en matière d'investissements financiers ou d'importance matérielle des travaux) tels que des infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes de chemin de fer, ports et aéroports), des lignes de transport d'électricité à haute tension, des aménagements hydrauliques, des installations industrielles, notamment centrales nucléaires, usines de traitement de déchets, etc., à suivre la procédure instituée par la Commission nationale du débat public (CNDP). La Convention d'Aarhus, ratifiée par la France en 2002, généralise le principe d'obligation d'information et de participation des citoyens en matière de décision environnementale.

L'intérêt pour le conflit et pour les formes procédurales permettant de le résoudre a été également relayé par l'émergence d'un champ de recherche sur la démocratie participative, coextensif à celui des professionnels de la participation. Ces recherches analysent les dispositifs de concertation et les réflexions des professionnels sur la conception de dispositifs *ad hoc* comme un « modèle de référence de l'action publique » (*ibid.* : 64). Les acteurs de la recherche publique ou privée participent dès lors, avec d'autres acteurs étatiques<sup>1</sup>, à ce qui peut se comprendre comme une normalisation du conflit d'aménagement, au sens d'une réaction attendue des populations concernées par un aménagement, qui ne doit pas être considérée comme déviante et qui peut être jugée, d'une certaine manière, comme légitime. Les professionnels de la participation bénéficient ainsi d'une sorte d'onction scientifique, et ce d'autant plus s'ils sont associés à des programmes de recherche liés à la thématique, comme ce fut mon cas. Ils peuvent par exemple faire valoir auprès de leurs commanditaires leur intégration au champ de la recherche académique, et relayer ses analyses comme arguments pour faire accepter des dispositifs de concertation pour accompagner des projets d'aménagement.

#### *Une question chargée de présupposés*

Les réflexions qui guident la réalisation de cette thèse partent donc de représentations *a priori* sur les aménageurs et sur les « bonnes » pratiques d'aménagement. Les aménageurs sont jugés « incompetents » dans l'articulation de leurs aménagements avec les réalités sociales qui les entourent. Ils ne regarderaient le territoire qu'à partir de ses contraintes physiques. Leur pratique de localisation des aménagements serait avant tout guidée par des considérations fonctionnelles, c'est-à-dire en adaptant essentiellement l'aménagement aux contraintes géographiques, techniques et réglementaires que comporte un espace.

Dans cette conception, le conflit est considéré comme positif, à la fois parce qu'il est perçu, par les plus érudits de ces professionnels de la concertation, comme une forme de socialisation, et parce qu'il légitime les dispositifs de concertation, présentés comme des lieux permettant de confiner et de réduire les disputes. Présenter les projets d'aménagement comme des phénomènes irrémédiablement conflictuels permet de faire valoir des outils et des savoir-faire d'encadrement des expressions contradictoires et de production de consensus. Sans ces risques de conflit, l'élaboration de dispositifs complexes de débat perd tout intérêt et ne justifie plus l'appel à des professionnels de la concertation. Sous l'établissement d'une norme

---

<sup>1</sup> Jean-Michel Fourniau retrace la prise en compte par les services ministériels et par le corps des Ponts et Chaussées des conflits rencontrés dans les réalisations de grandes infrastructures, et la recherche de solutions institutionnelles pour sortir les projets de l'impasse (2007b).

sociale d'élaboration des projets d'aménagement se jouent ainsi en partie les conditions d'existence et d'exercice de mon groupe professionnel.

Dès lors, des situations d'aménagement comme l'installation en nombre de parcs solaires en région PACA, dont l'observation conclut à l'inverse de ce qui est attendu, contreviennent à mes anciennes catégories de jugement de professionnel de la concertation. Elles m'incitent à penser cette faible conflictualité comme une sorte d'anomalie. Or, même si des projets rencontrent avec une certaine régularité des conflits, ceux-ci devraient-ils pour autant constituer la norme dans les réactions que suscitent des projets d'aménagement portant atteinte aux aménités environnementales valant pour une population donnée ?

### *Du conflit comme réaction normalisée à l'intégration du conflit dans les activités d'aménagement*

En effet, si le conflit est une norme dans un processus d'aménagement, il doit remplir trois critères. On doit d'abord observer sa régularité. Il doit ensuite contenir une injonction en termes de conduite, de resserrement des champs des possibles. Enfin, cette régularité contraignante doit avoir une dimension collective, du côté de ceux qui la respectent comme du côté de ceux qui constatent ce respect. L'attachement d'une société à une norme n'est en revanche pas motivé par l'éventualité de la sanction. Comme l'explique Eirick Prairat, « la sanction (...) n'opère vraiment (...) que si précisément une majorité consent à respecter la norme. Elle est donc l'indice – la marque – et non la raison de notre attachement qui, lui, est motivé par le fait que la norme répond à une attente et règle un problème » (2014 : 84). En d'autres termes, le respect de la norme n'est pas une attitude guidée avant tout par le risque de subir une sanction, mais comprise comme une réponse, déjà établie et intégrée par la société, face à un problème, signifié à un individu ou un groupe d'individus pour obtenir d'eux une réaction.

Le conflit d'aménagement remplit-il ces caractéristiques ? Si l'on prend l'exemple des éoliennes, les réactions conflictuelles qu'elles suscitent en région PACA ou en Languedoc-Roussillon peuvent être appréhendées comme des formes relationnelles normalisées. La régularité des réactions conflictuelles est constatée : tout projet éolien donne lieu à une opposition locale. Le conflit répond au problème du développement de l'éolien dans ces régions, jugé désordonné et opaque par ses opposants. Cette réponse peut d'ailleurs être anticipée par les opérateurs qui s'engagent dans une sécurisation juridique<sup>1</sup> des projets pour limiter le contentieux. On dispose alors d'« une reconnaissance et une énonciation qui

---

<sup>1</sup> Elle apparaît entre autres par l'attention portée au respect des procédures de concertation et à la production de preuves manifestant ce respect.

constituent le moment où l'on assigne à la régularité son statut de norme » (*ibid.*). Pour l'éolien, cette normalisation de la conflictualité s'inscrit dans des modes d'élaboration des projets et dans la sélection de pratiques contestataires que des sites Internet spécialisés, comme notamment celui de l'association Vent de Colère<sup>1</sup>, diffusent et invitent à partager. D'une certaine manière, la normalisation de la conflictualité éolienne codifie les relations entre des populations locales et des opérateurs.

Dans quelle mesure peut-on transposer ce schéma au cas des parcs solaires ? La perspective semble s'inverser et conduire à envisager les parcs solaires comme des installations dont l'implantation pacifiée se serait normalisée. Elle s'inscrirait dans une activité d'aménagement encadrée par des normes qui réduiraient, voire éteindraient, leur potentiel conflictuel. Toujours selon Prairat, « La norme vise en effet à éliminer, à modifier voire à promouvoir certaines conduites. Elle opère des tris, arrête des choix, affirme des comportements à suivre ou recommande des pratiques à mettre en œuvre ; *a contrario* elle peut bannir des attitudes ou des manières de faire. » (*ibid.* : 83). On pourrait ainsi faire l'hypothèse que les parcs solaires ne poseraient pas de problèmes parce que leur élaboration suivrait des règles qui préviendraient les situations conflictuelles.

### Un encadrement par des règles et une régulation par des acteurs sociopolitiques locaux

En France, il existe en effet des réglementations formelles qui encadrent les projets d'aménagement ainsi que des institutions responsables de leur application. Une société locale ne cesse d'accueillir des aménagements nouveaux sans forcément qu'ils provoquent des conflits. La plupart sont considérés comme banals et les habitants délèguent leur prise en charge aux institutions idoines. Les procédures définissent des limites à ne pas dépasser et des modalités compensatoires en contrepartie des conséquences négatives qu'ils peuvent provoquer sur l'environnement. Ces règles et leur application se doublent de régulations qui permettent, comme le notent Samuel Martin et son équipe, « aux acteurs sociopolitiques en présence de s'adapter aux variations de leur environnement, au caractère évolutif et protéiforme des conflits sur l'espace. L'autorité politique locale régleme l'usage du sol, mais elle régle dans le même temps les tensions qui se nouent autour du foncier, de son affectation. (...) En matière d'urbanisme, règlement (encadrement juridique) et régulation (adaptation aux contextes) sont donc étonnamment proches au point parfois de se confondre » (2006 : 331). L'implantation des parcs solaires aurait ainsi pu être prise en charge par les

---

<sup>1</sup> [www.ventdecolere.org](http://www.ventdecolere.org)

dispositifs existants de réglementation et de régulation de l'usage local des sols, dispositifs qui auraient globalement limité l'émergence de situations conflictuelles.

Cependant, ce n'est pas cette voie qui a été retenue pour la territorialisation des parcs solaires. En effet, ceux-ci ne bénéficient pas de normes d'administration au moment où les premières installations voient le jour en France. Il faut attendre presque deux ans après celles-ci pour qu'une réglementation spécifique soit promulguée. Leurs modalités d'application demeurent alors en majeure partie interprétatives. Du reste, on le verra, elles ne changent pas les règles d'encadrement qui avaient été jusqu'ici adoptées par les services préfectoraux de chaque département. De ce point de vue, les histoires de la construction de l'encadrement réglementaire des aménagements éoliens et solaires paraissent en partie se répéter, comme l'une peut être source d'apprentissages pour la seconde.

#### *L'échec de l'éolien comme source d'apprentissages*

Comme le montrent Alain Nadaï et Olivier Labussière (2010b), lorsque les premiers projets éoliens se présentent sur le territoire français à la fin des années 1990, les services déconcentrés de l'État sont démunis et ne disposent des premiers outils d'instruction qu'à partir de 2003. Si la production réglementaire étoffe progressivement le cadrage technique des projets, elle ne répond pas aux besoins de régulation politique et sociale qu'appelle la localisation d'éoliennes. Les conflits locaux récurrents structurent des représentations défavorables dont il paraît ensuite difficile de se départir. De ce point de vue, l'éolien apparaît dans la région PACA comme une innovation qui aurait globalement échoué à s'intégrer dans l'activité courante d'aménagement du territoire.

Néanmoins, ce rejet de l'éolien ne semble pas uniforme sur l'ensemble du territoire national. Dans une thèse récente, Céline Burger montre par exemple qu'en Champagne-Ardenne ces installations, accueillies plus tardivement, connaissent une plus faible conflictualité (2014). L'éolien ne serait pas nécessairement toujours conflictuel, et pourrait, à l'instar de ce que nous observons pour les parcs solaires en PACA, recevoir plus régulièrement un accueil pacifié. Ce contre-exemple souligne les capacités d'un territoire à adopter des modes locaux de régulation, à adapter un aménagement à ses spécificités et, sans doute, réciproquement à trouver des espaces adaptés à ces aménagements. Et l'on peut surtout imaginer que le développement de l'éolien en Champagne-Ardenne a profité des apprentissages conflictuels réalisés dans les autres régions.

La région PACA, précurseur dans l'accueil des parcs solaires, n'a en revanche pas pu bénéficier des erreurs et des améliorations expérimentées ailleurs pour ces installations. Pour

autant, des continuités peuvent s'établir, au sein d'un même territoire, de l'éolien au solaire. Ces systèmes de production mobilisent des opérateurs et des acteurs institutionnels en partie identiques. Leur territorialisation relève de domaines techniques d'instruction globalement similaires (environnement, voirie, réseau électrique, agriculture). Comme il s'agit dans les deux cas de l'implantation d'infrastructures de production massive d'EnR, on peut imaginer que les apprentissages réalisés par l'éolien ont été recyclés pour accompagner le développement des parcs solaires. L'échec de l'éolien a effectivement bénéficié aux parcs solaires avec l'invention de modes de régulation s'inspirant des problèmes rencontrés précédemment. L'attention portée aux modalités de territorialisation des parcs solaires par des acteurs désirant le développement des EnR sur leur territoire serait une manière de prendre une revanche après les revers essuyés dans l'éolien.

#### *Des régulations qui offriraient une terre d'accueil pacifié aux parcs solaires*

L'accueil globalement pacifié dont profitent les projets de parcs solaires ne signifie donc pas une absence d'activités et de mécanismes concourant à éviter la conflictualité. Bien au contraire, on postule ici que la faible conflictualité rencontrée par les projets de parcs solaires en région PACA découle de nombreuses régulations. Celles-ci participeraient à la résolution des tensions avant que celles-ci ne se transforment en conflit et à la réception pacifiée des projets. Ces régulations seraient opérées à plusieurs niveaux par des acteurs et des mécanismes institutionnels et sociaux. Les acteurs économiques, institutionnels et politiques responsables ou associés à ces aménagements auraient tiré parti d'apprentissages précédents et d'un dispositif national de soutien, pour imaginer des dispositifs d'attraction, de filtrage et d'ajustement des projets. Leurs actions s'accumuleraient et se diffuseraient entre départements voisins, formant une configuration singulière à une région. Cette convergence s'expliquerait à la fois à partir de l'histoire contrariée du développement éolien qu'a connue la région et par la volonté d'opérer un rattrapage dans l'accueil des EnR. L'ensemble offrirait aux parcs solaires des conditions d'accueil expliquant leur fort développement et le caractère relativement pacifié de leur implantation en PACA.

Néanmoins, des acteurs ont pu échapper aux apprentissages réalisés lors de la période éolienne, et porter des pratiques d'aménagement potentiellement génératrices de conflits. De même, ces régulations n'évitent pas toute situation conflictuelle. Le conflit demeurerait un élément imprévisible dans un projet d'aménagement. Toutes les précautions dont peut s'équiper une élaboration ne peuvent prémunir de la diversité des combinaisons sociales susceptibles de susciter le conflit.



Il s'agit donc de regarder le phénomène dans son ensemble, comme l'arrivée d'une nouvelle offre d'aménagement qui s'inscrit dans une histoire générale de l'accueil local d'infrastructures de production d'EnR en région PACA. L'expérience de l'éolien ne s'est pas diffusée uniformément et, pour faire face à la nouvelle offre des parcs solaires, a donné lieu à une pluralité de pratiques et de mécanismes institutionnels et sociaux, qui ont globalement limité le nombre de conflits, sans éviter parfois leur survenue et leur répétition. **S'il s'agit alors de saisir les raisons de la conflictualité et de la non-conflictualité des parcs solaires, notre objet consiste en l'étude des effets des pratiques d'aménagement et des mécanismes sociaux et institutionnels qui participent à la réception des parcs solaires.**

*Une pluralité d'intervenants et de mécanismes de régulation sources d'effets différenciés dans l'élaboration des projets*

En effet, il serait trompeur de penser que les acteurs responsables ou associés à l'élaboration des projets ont tous vécu les mêmes expériences et retiré les mêmes apprentissages de la période éolienne. De même, leurs actions et fonctionnements ne sont pas automatiquement organisés, cohérents et homogènes sur l'ensemble des territoires où s'implantent les parcs solaires. L'ensemble de ces acteurs ne forme pas une profession à proprement parler, comme ce peut être le cas des architectes, des urbanistes ou des paysagistes, au sens de « professionnels [qui] se reconnaissent dans une pratique d'utilité collective et (...) sont capables de se coordonner en se donnant un ensemble de normes partagées » (Prairat, 2014 : 87). Trois grands types d'acteurs peuvent être distingués, chacun divisé en sous-groupes plus ou moins hétérogènes.

*Des entreprises privées structurées autour du champ de la production massive d'électricité*

Les entreprises en charge de la prospection et de l'élaboration des projets de parcs solaires, parfois jusqu'à leur réalisation et leur gestion, que nous appellerons les *opérateurs de parcs solaires*, distinguent quatre grandes catégories d'entreprises : les grands groupes français de production d'électricité ou leurs filiales, les petite et moyenne entreprises (PME) françaises créées lors du développement éolien, les PME françaises qui se sont constituées lors de l'expansion du marché des installations PV, et enfin d'autres grands groupes ou PME venus de l'étranger dont l'expérience éolienne et solaire peut être encore plus ancienne. En France, la relation entre ces opérateurs est en grande partie structurée par l'histoire du champ de la production massive d'électricité, où les grands groupes français de production d'électricité occupent une position dominante. L'ensemble des opérateurs ne dispose donc pas des mêmes expériences et ressources pour conduire des projets. Les responsables des projets viennent par ailleurs d'horizons professionnels variés : environnement, urbanisme, développement

territorial, ingénierie généraliste, ingénierie électrique, etc. Les opérateurs peuvent avoir de ce point de vue des rapports différents au risque conflictuel.

#### *Un pouvoir municipal en soutien*

Les opérateurs doivent obtenir l'accord de la municipalité pour implanter un parc solaire dans une commune. Le maire et au moins une majorité de son conseil municipal soutiennent donc le projet. Ils forment, souvent avec des techniciens proches politiquement de la majorité municipale ou d'autres acteurs locaux, une élite locale responsable de l'aménagement communal, que l'on appellera l'*élite municipale de l'aménagement*. Cette élite est supposée détentrice d'une connaissance des populations et des usages locaux de l'aménagement qui peut être déterminante dans l'évitement des conflits. Elle participe suivant des modalités et des degrés d'implication divers à l'élaboration du projet avec l'opérateur. Ce couple opérateur-élite municipale de l'aménagement, que nous appellerons l'*équipe-projet*, tant que nous nous situons en amont du fonctionnement du parc, peut donc recouvrir des formes d'association différentes qui détermineront en partie son *activité d'aménagement*. Celle-ci comprend l'ensemble des activités mises en œuvre par l'équipe-projet pour élaborer le projet.

#### *Des acteurs publics chargés de l'autorisation et du contrôle des projets*

Les parcs solaires ont en effet la particularité d'être soumis à une autorisation préfectorale. Celle-ci ajoute un niveau d'élaboration supplémentaire par rapport à d'autres aménagements qui ne dépendent que d'un accord de la municipalité, comme un lotissement, une zone d'activité<sup>1</sup> ou une salle des fêtes. L'État déconcentré, chargé de délivrer des autorisations, des prescriptions ou des avis sur les projets, se trouve ici dans une position pivot pour soutenir et réguler le déploiement de ce type d'installation. Il peut associer d'autres institutions, le plus souvent de niveau départemental, pour participer à cet encadrement. De ce point de vue, loin de l'État de droit assurant une égalité de traitement des territoires au niveau national, l'absence de réglementation propre aux parcs solaires a favorisé une autonomisation de l'État au niveau départemental. Elle aurait associé diversement les institutions locales à partir des relations déjà établies avec elles et de l'histoire locale du développement des installations de production massive d'origine renouvelable. Chaque département présente ainsi des configurations spécifiques associées à l'instruction dont on verra les effets différenciés en matière de soutien et de régulation des projets.

---

<sup>1</sup> Hormis les activités relevant des installations classées soumises à autorisation préfectorale (voir la nomenclature des installations classées sur le site Internet <http://www.installationsclassées.developpement-durable.gouv.fr/La-nomenclature-des-installations.html>).

### *Une chaîne d'élaboration marquée par l'expérience éolienne*

Chaque projet réunit ainsi une chaîne d'acteurs qui va de l'opérateur au préfet en passant par la municipalité et d'autres institutions secondaires qui forment une configuration singulière dans l'élaboration du projet. L'histoire contrariée de l'accompagnement institutionnel de l'éolien a pu se constituer en contre-modèle pour le développement des parcs solaires. Elle a pu orienter des acteurs locaux vers des pratiques de prévention des conflits, individuellement, ou collectivement au travers de dispositifs de coordination. Ces dispositifs se seraient ensuite diffusés au sein des différents groupes chargés de l'élaboration et des territoires limitrophes intéressés. D'autres ont pu appliquer aux parcs solaires la norme conflictuelle d'élaboration acquise dans l'éolien, ou avec d'autres types d'aménagement. L'implantation pacifiée des premiers parcs solaires a enfin pu suggérer à d'autres, toujours par circulation de l'information au sein du territoire régional, de changer de pratiques d'élaboration en cours de séquence de développement des parcs solaires.

### *Une réception des projets en tension avec la dynamique locale de structuration sociale*

Si les différentes chaînes d'acteurs ont été tendanciellement orientées vers des modes d'élaboration pacifiés, elles ne sont pas les seules à participer à la réception des projets. En effet, l'aménagement s'implante sur un territoire déjà chargé en sens et en rapports sociaux. Les espaces géographiques impactés par un aménagement sont le support des représentations des différents groupes sociaux qui y coexistent. Ces visions de l'aménagement possible de la commune dépendent de la socialisation respective des individus et des groupes sociaux aux catégories générales de l'aménagement de l'espace et à leur transposition sur le territoire communal. Ces représentations spatiales se forment également à l'intérieur d'un espace relationnel, dans une dynamique d'identification à un groupe social et de mise à distance des autres (Laferté, 2014). L'espace social local est donc à la fois déjà structuré socialement et, compte tenu de l'évolution démographique, potentiellement en cours de recomposition sociale lorsqu'un aménagement nouveau vient à se présenter.

Les modalités de l'action publique locale d'aménagement, en grande partie définies par l'élite municipale de l'aménagement, ont été façonnées dans des pratiques d'aménagement passées, éprouvées au travers des positionnements et des rapports sociaux qu'elles suscitaient. Cette élite conçoit sa décision d'aménagement à partir de ce qu'on appellera un *ordre local d'aménagement*. Il organise autour du projet de parc solaire des modalités d'aménagement et des représentations du développement local qui forment un ensemble cohérent pour l'élite municipale de l'aménagement. Cette cohérence décide de l'intérêt de l'élite municipale pour

ce type d'aménagement. Elle contribue également à la justification qui est avancée dans l'espace public si la majorité municipale vient à se prononcer en faveur d'un projet. L'inscription des projets de parc solaire à l'intérieur d'ordres locaux d'aménagement participe donc en partie à leur implantation pacifiée dans la mesure où ils concourent à prévenir des réceptions négatives par des localisations, des modes et formes d'aménagement, ainsi que des justifications adaptées.

Si l'opportunité de localisation des projets et les justifications qui y sont associées sont principalement pensées par l'élite municipale de l'aménagement, l'opérateur y participe également en s'efforçant de faire profiter de ses apprentissages. Néanmoins, le sens que souhaite attribuer l'équipe-projet à l'aménagement ne sera pas forcément perçu de façon univoque par les groupes et acteurs ciblés par les activités d'aménagement. Cet écart éventuel entre sens assigné par les concepteurs et interprétation qu'en ont les récepteurs articule des pratiques d'aménagement et des représentations spatiales. Ces dernières sont en partie le produit de la structuration sociale locale. Le surgissement ou non du conflit pourrait alors refléter l'évolution des rapports entretenus entre la majorité municipale et les changements de composition sociale qu'ont connus les territoires concernés par des projets de parc solaire.

Il faut dès lors comprendre que les conditions d'accueil des parcs sont chaque fois spécifiques du fait de l'existence d'ordres sociaux locaux tous différents. Si les conflits à l'occasion des projets sont rares, c'est donc la preuve que les conflits dépendent davantage des formulations des projets que d'un type de localisation, pour ce qui est des projets situés sur des substrats naturels. Ou pour le dire autrement, les débordements conflictuels qui seraient liés aux conditions spécifiques d'accueil sont limités grâce à une formulation des projets guidés par les ordres locaux d'aménagement. Le défaut de réactualisation de ces ordres à l'évolution de la structuration sociale locale conduirait alors à des formulations décalées des attentes d'une population composite et risquerait d'autant plus de susciter des réactions conflictuelles.

### Un système de régulation à documenter

L'élaboration des projets est donc largement déterminante de leur réception. Dans le même temps, la convergence tendancielle des pratiques d'élaboration des projets contribue à prévenir l'émergence de conflits. Il s'agit donc pour nous de décrire le développement d'un système de régulations prenant en charge la forme donnée à l'aménagement PV. Ce système est d'une part composé de mécanismes de régulation partiellement indépendants. Le recueil et l'analyse des données se sont attachés à distinguer les différents facteurs de régulation en cause, les acteurs et mécanismes qui en sont à l'origine, leurs effets sur les projets et les liens

et interdépendances qui peuvent être établis entre ces facteurs. D'autre part, ce système connaît une évolution en fonction à la fois des revirements de la politique publique nationale de soutien aux installations PV et de son appropriation par les opérateurs et les acteurs locaux au travers du développement des parcs solaires en région PACA. Cette dynamique est saisie au travers d'une analyse diachronique de la politique publique nationale, du développement des projets à l'échelle de la région et du positionnement des acteurs institutionnels chargés ou intéressés à leur encadrement. Pour réaliser ce recueil et établir ces analyses, l'enquêteur bénéficie d'une connaissance préalable du milieu étudié et de contacts qui ont facilité ses accès au terrain, mais ont pu aussi parfois les biaiser ou les entraver.

*Explorer les facteurs institutionnels, d'apprentissage et territoriaux qui concourent à l'élaboration des parcs solaires*

Pour documenter les effets d'encadrements institutionnels, des pratiques d'aménagement et des ordres socioterritoriaux qui participeraient à la réception des parcs solaires, quatre niveaux de production de ces effets, relativement distincts, sont explorés. Le premier relève des cadres institutionnels situés aux niveaux national, régional et départemental. Le second s'intéresse aux opérateurs et aux apprentissages qu'ils ont effectués en partant, pour certains d'entre eux, de la période éolienne précédant celle du PV, et de leur territoire d'intervention. Le troisième explore l'activité d'aménagement déployée par les équipes-projet. Le quatrième étudie les caractéristiques des communes accueillant un parc solaire.

Le premier niveau d'exploration s'intéresse aux politiques publiques nationales et locales qui soutiennent et encadrent la réalisation des parcs solaires. Elles ont une incidence sur la perception et la conception des projets. La politique de soutien aux installations PV vise une possibilité de croissance d'activité économique, de courte durée certes, mais suffisante pour que les parcs solaires se développent au cours de cette période. Les revirements de cette politique participent également à des retournements médiatiques, qui fournissent en partie des arguments aux détracteurs du PV, et complexifient un domaine de connaissances peu partagé, renforçant son insaisissabilité. Enfin, l'absence d'un encadrement administratif local spécifique aux parcs solaires rend incertaine leur mise en œuvre alors qu'ils engagent des capitaux importants. L'invention d'instruments publics par un premier département, les Alpes-de-Haute-Provence, instaure en PACA un cadre réglementaire stabilisé qui rassure et attire les opérateurs. La diffusion de ces instruments au niveau régional accompagne ensuite l'intérêt des entreprises pour de nouveaux territoires. Ils favorisent des apprentissages qui réduisent la conflictualité des projets.

Le deuxième niveau documente les opérateurs ayant investi le marché des parcs solaires aux niveaux national et régional. La politique publique de soutien aux installations PV propose aux entreprises de production massive d'électricité une fenêtre d'opportunité pour mettre au point et développer un nouveau système de production. Cette période de lutte, de discussion et d'adaptation entre acteurs concurrents participe à la restructuration des rapports et de l'idéologie à l'intérieur de ce champ. Cette période de mobilisation des opérateurs est également source d'apprentissages variés en fonction des continuités ou des ruptures établies avec la période éolienne précédente et des territoires qu'ils investissent.

Le troisième niveau d'analyse explore le travail d'élaboration réalisé par les équipes responsables des projets. Les maires et les opérateurs ont souvent connu des projets éoliens, ou d'autres projets d'aménagement de grandes dimensions (carrières, barrages hydroélectriques, canaux, routes, autoroutes) dont ils ont retiré des expériences, au travers des tensions, des conflits ou des difficultés administratives qui peuvent les accompagner. Ces apprentissages peuvent alors être recyclés dans l'élaboration du projet de parc solaire et réduire le risque conflictuel. Des conflits surgiraient davantage lorsque ces apprentissages manquent.

Le troisième niveau s'intéresse à la morphologie sociale des territoires sur lesquels s'implante un parc solaire. On fait l'hypothèse que les projets ne s'installent pas n'importe où. L'élite municipale de l'aménagement qui est intéressée par un projet de parc solaire, puis à sa suite la majorité municipale qu'elle convainc, ont une représentation spatiale du développement local, comme ordre local d'aménagement, qui est en partie le produit d'une histoire démographique, sociale, politique et de l'aménagement. Cet ordre local formerait un pré-pensé qui reconnaîtrait dans les parcs solaires les caractéristiques de développement attendues par la commune. Les élites municipales de l'aménagement effectueraient une délibération préalable qui évalue favorablement l'adéquation d'un parc solaire avec les formes d'aménagement qu'elles savent être acceptables localement. Des conflits surviennent parfois néanmoins quand cette élite ne saisit pas les revirements de représentation dont est porteuse la dynamique de recomposition sociale de la commune.

#### *Recueillir des données diachroniques et comparatives*

Le phénomène étudié présente une dimension dynamique qu'il paraît nécessaire de saisir pour comprendre les contextes d'élaboration des projets autant que les contextes de réception. Le recueil des matériaux s'est concentré sur la reconstruction historique des phénomènes liés au développement des parcs solaires en France et en région PACA, en situant leur origine et en

déployant leur trajectoire de développement, mais aussi en essayant d'identifier le rôle des apprentissages précédents.

Ensuite, les parcs solaires constituent des objets d'aménagement dont la relative homogénéité se prête à des études comparatives, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives. L'universalité de leurs caractéristiques (matériaux, mode d'implantation au sol, hauteur, aspect, aménagements annexes) contraste avec l'étude d'aménagements davantage soumis aux contextes spatiaux (routes et autoroutes, voies ferrées, ronds-points) ou à une variété de conception (équipements publics, immeubles, maisons, etc.).

Pour articuler ces deux registres, nous avons recueilli différents matériaux. Trois ensembles peuvent être identifiés :

Le premier relève de l'histoire de la production de normes institutionnelles en matière d'implantation PV. L'histoire de la politique publique de soutien au PV bénéficie déjà d'analyses de certaines séquences (Finon, 2008 ; Debourdeau, 2011 ; Cointe, 2013). Il a été néanmoins nécessaire de les recouper avec des sources journalistiques et institutionnelles, ainsi qu'avec des avis d'experts et professionnels du secteur (au moyen des revues et sites Internet spécialisés) pour reconstituer l'ensemble de la dynamique observée de 2006 jusqu'à 2012. Ce travail s'est enrichi du recensement des parcs solaires effectivement réalisés au niveau national. Cette base de données a permis de caractériser les dynamiques observables sur la période, tant au niveau des régions que des opérateurs. Des entretiens avec des opérateurs locaux et des dirigeants au niveau national ont complété qualitativement ces données. Des entretiens avec les services instructeurs, le recueil des instruments d'encadrement (chartes), ainsi que des données qualitatives (comptes rendus d'instruction de projets) et quantitatives (tableaux de suivi des projets) ont fourni des éléments renseignant l'évolution des normes d'instruction.

Le deuxième équipe notre recherche d'une base de données qui vise à cadrer le phénomène étudié et à analyser des types particuliers. Un recensement régional a collecté les données signalant la conflictualité des projets. Recentré sur les trois départements regroupant 86 % des projets, l'inventaire s'est enrichi d'autres variables renseignant les projets (taille, puissance, substrat originel, statut du propriétaire du terrain, nom de l'opérateur, état d'avancement, etc.), ainsi que des données sur la population et la municipalité fournies au niveau communal par les organismes de statistiques nationaux (INSEE, ministères).

Le troisième rassemble des matériaux permettant d'établir un lien entre l'histoire communale, la décision de soutien de la part de l'élite municipale de l'aménagement et la réception pacifique ou conflictuelle du projet. Six communes ont été sélectionnées en cherchant à couvrir différentes situations identifiées comme typiques lors de l'inventaire des projets (représentation départementale, taille des communes, situation par rapport aux fronts du développement urbain, conflictualité, etc.) et au gré des opportunités d'observations offertes par l'avancement du projet (enquête publique, inauguration, réunion d'information, etc.). Les communes choisies ont donné lieu à une monographie des projets. Divers matériaux ont ainsi été réunis et analysés pour les situer à l'intérieur de l'histoire sociale et d'aménagement, puis pour décrire la manière dont le projet a été conçu et discuté – voire contesté – localement.

#### *Une prédisposition pour cette enquête ?*

La question du recueil des matériaux ne peut pas non plus ignorer les caractéristiques sociales de la personne qui les collecte. Elles déterminent en partie ses propres dispositions à l'enquête en matière de connaissances préalables des mondes sociaux investigués et de positionnements vis-à-vis des enquêtés, assignés ou choisis.

Les parcs solaires s'implantent très majoritairement en région PACA au sein d'anciens espaces ruraux, que l'on qualifiera de périurbains<sup>1</sup> éloignés. Il s'agit de communes de faible densité de population, connaissant une forte croissance démographique depuis quelques décennies, qui ne sont pas situées directement dans la périphérie des grandes villes, mais dont une partie de la population travaille dans un pôle urbain.

Ancien habitant de Marseille (où j'ai vécu pendant 16 ans), j'habite depuis 2009 l'une de ces communes périurbaines éloignées, Forcalquier, située dans les Alpes-de-Haute-Provence, à 80 km d'Aix-en-Provence, 110 km de Marseille, 50 km de Digne-les-Bains la préfecture et 26 km de Manosque, plus grande ville du département. Lorsque débute cette enquête en 2011, je suis donc en partie familier de l'espace villageois de faible densité au travers de ma vie quotidienne, tout en ayant encore un regard d'urbain parfois étonné des pratiques ou des phénomènes propres à ces espaces sociaux. J'ai ainsi acquis des dispositions favorisant une proximité dans les relations sociales avec les « autochtones » des communes enquêtées. En même temps, mon passé d'urbain et ma situation d'« étranger à la campagne » ont instauré des relations de complicité avec les populations nouvellement installées. La socialisation avec les deux espaces sociaux de la ville et de la campagne ne garantit pas pour autant une

---

<sup>1</sup> On restera néanmoins prudent sur cette terminologie tant le terme périurbain recouvre aujourd'hui des réalités spatiales et sociales éclatées pour être réunies sous une même définition (Vanier, 2012).



observation exhaustive des phénomènes, mais elle fournit une connaissance croisée qui permet, dans bien des cas, de saisir les distances ou les incompréhensions qui peuvent survenir dans les moments de frottement qu'occasionne la coexistence entre autochtones et nouveaux venus.

J'ai déjà signalé par ailleurs mon passé d'ancien professionnel de l'aménagement. Sociologue consultant pendant près de dix ans au sein d'une association promouvant la participation des habitants dans les opérations d'aménagement, j'ai été amené à travailler avec de nombreuses collectivités territoriales, des services ou des agences de l'État et des maîtres d'ouvrage en grande partie contrôlés par l'État, notamment des constructeurs et gestionnaires d'infrastructure (RFF, RTE, DDE). J'ai donc une connaissance « de l'intérieur » de ces univers professionnels, de leurs codes et automatismes. Je les ai partagés parfois lors de missions en étant intégré aux équipes de conception, ou observés au cours d'études visant à documenter ces pratiques de conception. Les dispositions acquises à ces occasions facilitent sans doute les contacts que j'ai établis avec des opérateurs. Elles peuvent néanmoins être source de cécité lors d'observations, certaines pratiques trop familières risquant de passer inaperçues.

Enfin, j'ai pu profiter de mon affiliation à l'ADEME et à EDF, en tant que doctorant, pour apparaître sur mes terrains d'enquête comme un technicien d'une institution s'informant de projets dont il paraît légitime qu'elle les examine, que comme un chercheur – soupçonné, non sans raison, de chercher à dévoiler des mécanismes cachés. Ce statut se révèle particulièrement utile lors de réunions ou de rencontres entre techniciens intervenant dans ce secteur, où l'enquêteur est assimilé au contexte professionnel de travail. La situation peut relever de l'observation participante, même si elle est en fait issue des relations nouées par ailleurs avec certains enquêtés, devenus alliés ou mis dans la confiance.

### Un objet à la croisée de différents champs de recherche

Notre objet de recherche se situe au carrefour de plusieurs champs de recherche en sciences humaines et sociales. Les sciences de l'aménagement tout d'abord pourraient, à l'aune du rapide état de l'art présenté plus haut, profiter de ces réflexions, tant l'approche sociologique semble potentiellement heuristique, combinée d'autres approches, pour comprendre les phénomènes sociaux rattachés aux aménagements. Plus globalement, l'ambition de ce travail relève de la volonté de contribuer à l'établissement d'un sous-champ de la « sociologie

urbaine et des territoires »<sup>1</sup> : *une sociologie des aménagements et des aménageurs*. Domaines du social aujourd'hui trop faiblement documentés, ou bien relégués en questions annexes de l'étude d'autres phénomènes sociaux localisés, ils nous paraissent avoir des structures et fonctionnements propres, constituant un champ social relativement autonome. Sa compréhension participerait à la connaissance des effets sociaux liés à la spatialisation d'aménagements et, réciproquement, des effets d'aménagement liés à leur insertion dans des contextes sociaux localisés.

Un autre questionnement sociologique lié aux phénomènes de localisation a également émergé au fur et à mesure que se déployait l'enquête. Il s'agit de la *recomposition des espaces ruraux* jusqu'ici éloignés des villes et aujourd'hui touchés par des phénomènes de périurbanisation encouragée par des mobilités plus faciles. Ces espaces sociaux, largement étudiés par la sociologie rurale puis délaissés à partir du constat de la fin de la société paysanne (Mendras, 1976 ; Bourdieu, 1977), profitent depuis peu d'un regain d'intérêt des sciences géographiques (Dodier, 2007 ; Berger, Jaillet, 2007) et de la sociologie (Renahy, 2005 ; Mischi, Renahy, 2008 ; Girard, 2013 ; Laferté, 2014 ; Lambert, 2015). Les auteurs insistent sur la dimension contextuelle des transformations que connaissent ces territoires pour comprendre leurs modes de structuration sociale. Or, la région PACA présente un mode particulier d'urbanisation de ses espaces ruraux caractérisé par l'importance et l'ancienneté des migrations intrarégionales et intranationales qui ont participé à leur repeuplement depuis le début des années 1970. Leur étude, principalement menée au tournant des années 1980, lorsque les transformations qui les touchaient devenaient particulièrement tangibles (Chamboredon, Viard, Marié, 1980 ; Hervieu, Viard, 1996), mérite d'être poursuivie et réactualisée. L'analyse du contexte d'élaboration des parcs solaires fournit une occasion d'étudier les différentes trajectoires de développement qu'ont connues ces espaces et les relations spécifiques qu'ils ont nouées avec leur aménagement. Leurs configurations particulières participeraient à l'inventaire des différents types d'espaces sociaux villageois appelé de ses vœux par Gilles Laferté (2014).

Ce travail s'inscrit également dans une *sociologie de l'énergie*, c'est-à-dire l'étude des phénomènes sociaux liés aux activités de production et de consommation d'énergie, elle aussi en voie de constitution (Zélem, Beslay, 2014). Il investit en particulier un sous-champ de cette sociologie, celui de la production massive d'électricité et des effets sociaux associés à la localisation de telles infrastructures. Les sciences politiques et l'économie ont fortement

---

<sup>1</sup> Pour reprendre l'intitulé du réseau thématique n° 9 de l'Association française de sociologie.

contribué à la connaissance de la construction des politiques publiques de l'énergie en France. L'introduction des EnR dans le mix énergétique a déjà donné lieu à des travaux expliquant la résistance des structures institutionnelles et la conformation de ces productions au modèle centralisé dominant (Evrard, 2010 ; Cointe, 2014). L'étude de la dynamique d'implantation des installations PV pourrait montrer des continuités avec ces analyses, tout en soulignant des spécificités en lien avec des apprentissages antérieurs réalisés par les opérateurs et les institutions locales à l'occasion d'implantations précédentes d'EnR. Par ailleurs, les phénomènes sociaux associés à la localisation d'équipements de production massive d'électricité ont été déjà en partie documentés au travers des installations hydrauliques et nucléaires (Morsel, 1996 ; Fournier, 1996 ; Bodon, 2003 ; Bordes, 2005 ; Girard, 2009). Ces études posaient néanmoins des questions particulières liées aux caractéristiques de l'hydraulique (sécurité de la production, concurrence d'usage de la ressource en eau) et du nucléaire (sécurité de la production, mobilisation d'une main-d'œuvre qualifiée dans des espaces faiblement urbanisés), différentes de celles des nouvelles productions massives d'origine renouvelable (éolienne, parc solaire). L'étude de la localisation de ces productions peut, là encore, mettre en évidence des continuités comme faire ressortir des spécificités liées à leurs particularités socioéconomiques (absence de main-d'œuvre pérenne, faibles questions de sécurité).

Enfin, la recherche prend place dans les travaux de science politique interrogeant les liens entre un dispositif national de soutien, ici au développement d'une énergie à travers des incitations économiques, et sa traduction territoriale. Le présent dispositif est l'occasion de révéler une autonomisation potentielle de l'État décentralisé pour accompagner la traduction locale de cette politique, alimentant une réflexion de *sociologie de l'action publique*.

### Trois axes d'enquête pour identifier les modes de pacification des implantations de parcs solaires

Pour étudier les mécanismes sociaux qui participent à la réduction de la conflictualité autour de l'implantation des parcs solaires, l'enquête suivra trois directions.

La première partie documentera les structures politiques et organisationnelles qui conditionnent la réalisation des parcs solaires. Le chapitre 1 décrit l'histoire de la politique publique de soutien au PV en tentant d'expliquer ses variations et ses effets de construction de l'opinion publique. On partira notamment de l'idée que la politique publique d'orientation de la production d'énergie s'inscrit à l'intérieur d'un champ dominé par des acteurs politiques et économiques préparés en partie à l'arrivée du PV, mais dont la restructuration ne correspondra

pas entièrement aux attendus. Cette histoire fournira un cadre de compréhension aux variations de cette politique publique et à la structuration des acteurs qui y prennent part. Le chapitre 2 s'intéresse aux opérateurs et aux formes de production PV qu'ils mettent en œuvre. Il distingue les parcs solaires des autres systèmes PV et souligne les compétences et ressources spécifiques qui sont nécessaires à leur réalisation. Le chapitre 3 cherche à expliquer le fort développement de parcs solaires qu'a connu la région PACA par l'observation des modalités facilitantes d'instruction qui ont été instaurées localement. On verra que ces modalités participent aussi en partie à l'accueil pacifique des parcs solaires.

La deuxième partie examine les ajustements opérés dans les projets par les équipes de conception au gré de leur contexte d'implantation. L'activité d'aménagement est décomposée en trois espaces de discussion. Au contact des administrations de contrôle, les équipes se ménagent des espaces de discussion avec les responsables des différents compartiments territoriaux concernés par les conséquences de l'implantation des parcs (chapitre 4). Des espaces de discussion publique viennent répondre à une demande locale de concertation et permettent de recueillir les attentes de populations éloignées du pouvoir municipal (chapitre 5). Des espaces de discussion discrète fournissent enfin des lieux de négociation avec les groupes et acteurs directement concernés (chapitre 6). Ces espaces de discussion offrent des possibilités variées d'ajustement dont la mobilisation par les équipes apparaît comme conditionnée par les apprentissages faits lors d'aménagements précédents. Ces différentes pratiques d'ajustement expliquent souvent l'évitement de situations conflictuelles, mais le favorisent aussi parfois.

La dernière partie montre les déterminants sociopolitiques qui président au choix municipal d'accueillir une centrale solaire. Si des contraintes géographiques, économiques ou démographiques peuvent contraindre ou faciliter la localisation des projets (chapitre 7), la possible adéquation du *design* du parc solaire avec l'ordre local d'aménagement paraît déterminante pour expliquer les localisations observées. À partir des différents assemblages repérés, un nombre limité d'ordres semble susceptible d'accueillir un parc solaire, dont on établira les idéaux-types. Il s'agira ici d'accentuer unilatéralement des tendances convergentes d'aménagement pour dresser des modèles d'ordonnement de l'espace communal (chapitre 8). Ces modèles fourniront un cadre de référence pour établir des liens entre l'évolution de la composition sociale des conseils municipaux et les dynamiques sociodémographiques des communes étudiées. La formation de ces ordres apparaît ainsi déterminée par l'histoire du pouvoir municipal, elle-même liée à la structuration locale des

groupes sociaux (chapitre 9). Les effets de sélection des communes intéressées et de conformation des projets aux conceptions locales de l'aménagement induits par ces ordres constituent un phénomène supplémentaire de pacification dans la territorialisation des parcs solaires.

Les effets identifiés aux différentes échelles s'additionnent et se diffusent au sein d'un territoire particulier, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Ils expliquent la faible conflictualité observée, mais aussi parfois le surgissement de conflits. C'est l'histoire de la formation de configurations territoriales singulières qu'essaie de décrire ce travail, en partant de la politique publique nationale qui impulse la réalisation de parcs solaires sur le sol français, puis en suivant la saisie institutionnelle de leur développement aux niveaux départemental et régional, jusqu'à l'inscription de leur aménagement dans des savoir-faire et des ordres locaux.

## **PREMIERE PARTIE : LES STRUCTURES POLITIQUE, ECONOMIQUE ET INSTITUTIONNELLE NECESSAIRES AU DEVELOPPEMENT DES PARCS SOLAIRES**

En France, les installations de parc solaire s'inscrivent dans des cadres politique, économique et institutionnel qui conditionnent en partie leur développement et les modes de réception dont ils sont l'objet. Au tournant des années 2000, profitant d'une politique publique de soutien aux installations au travers de tarifs garantis d'achat de l'électricité d'origine photovoltaïque (PV) incitatifs, de nombreux opérateurs venus d'horizons divers s'engagent en France dans le développement de cette énergie. En quelques années, les parcs solaires s'affirment alors comme un des principaux procédés de production. En PACA, la mise en place dans certains départements de modalités d'encadrement clarifiées favorise d'autant ces installations. Elles prennent une ampleur particulière dans cette région jusqu'à représenter plus de la moitié de la puissance PV installée. Cependant, fin 2010, cette politique de soutien s'arrête brusquement entraînant un fort ralentissement des nouvelles installations. La réalisation de parcs solaires se poursuit néanmoins, mais dans des proportions très inférieures, au moyen d'appels d'offre et de la rationalisation par certains opérateurs de procédés de production assurant une rentabilité des installations malgré un tarif garanti d'achat moins incitateur.

De 2006 à 2013, le développement des parcs solaires résulte donc de dispositifs institutionnels nationaux et régionaux, ainsi que de l'aptitude des opérateurs à s'engager dans ces procédés et à en améliorer l'efficacité. Ces dispositifs et dispositions sont porteurs d'effets qui expliquent en partie le caractère pacifié de ces installations, comme parfois le surgissement de conflits. Ils forment des cadres qui permettent également de situer les projets dans leur contexte global, lorsque seront observés, dans la deuxième et troisième partie de cette thèse, les activités et les mécanismes qui participent à leur territorialisation. Pour appréhender ces cadres et leurs effets, trois niveaux d'analyse sont discernés.

En premier lieu, l'engouement puis la désaffection que connaît de 2006 à 2010 la politique publique de soutien aux installations PV peut paraître irrationnelle tant elle fait preuve d'inconstances dans ces choix. Or, l'étude précise de cette courte période, à la fois en la replaçant dans les moyen et court termes de l'histoire énergétique française et à l'aune des opportunités et des contraintes politiques, institutionnelles et économiques qui guident les orientations gouvernementales, permet d'éclairer sous un autre jour cette séquence politique. De ce point de vue, et tout particulièrement concernant les parcs solaires, la politique publique s'inscrit à notre sens à l'intérieur d'un champ, celui de la production massive d'électricité

française. L'introduction des productions d'origine PV dans le mix énergétique a réactivé les luttes, discussions et adaptations entre acteurs concurrents. Leurs rapports conduisent à la restructuration partielle du champ et à la transformation de son idéologie. Décrire le champ et son évolution à partir d'un point de vue politique et institutionnel national et supranational permet d'expliquer les variations de la politique publique adressée au PV. Ce qui apparaît comme une politique publique insaisissable montre alors des formes de continuité en termes de stratégies de conformation des énergies renouvelables au modèle dominant de production électrique national, mais aussi les adaptations et résistances des acteurs dominés de ce champ. La description de cette politique publique au travers des actions menées par ses différents protagonistes sera l'objet du premier chapitre de cette partie.

En deuxième lieu, la réalisation de centrales PV au sol relève des mêmes processus de construction des grandes infrastructures de production massive d'électricité (grand éolien, barrages hydroélectriques, centrales thermiques à flamme et nucléaires). La complexité et la durée de leur élaboration appellent des opérateurs spécialisés dans ce segment. Le développement d'une production électrique massive d'origine éolienne avait vu les opérateurs tenant d'une alternative énergétique se conformer au modèle de production centralisé des grands groupes français de production d'électricité. Les apprentissages retirés de la période précédente et la plus grande souplesse d'implantation qu'offrent les parcs solaires ont moins favorisé des situations concurrentielles entre ces deux grands types d'opérateur. Au contraire, leurs structures organisationnelles et leurs modes opératoires les orientent vers des contextes territoriaux d'élaboration distincts. La constitution de deux sous-marchés autonomes de l'installation de parcs solaires dynamise l'essor des intentions de projet et la recherche de contextes pacifiés. Cette description de l'économie solaire et de ses acteurs sera l'objet du deuxième chapitre de cette partie.

En troisième lieu, le développement des parcs solaires se localise plus particulièrement dans certaines régions françaises. Parmi celles-ci, PACA se distingue nettement des autres territoires accueillant ces installations. Si les facteurs climato-géographiques jouent sans doute un rôle dans cette localisation, ils ne permettent pas d'expliquer les différences observées avec des régions offrant des caractéristiques similaires. La prise en compte de facteurs institutionnels peut contribuer à la compréhension du phénomène. En effet, en l'absence d'un cadre d'instruction défini au niveau national, l'interprétation des demandes d'autorisation qu'en font les services de l'État dans chaque département demeure aléatoire. Cette incertitude freine les investissements en étude, préalables à l'élaboration de projets. Un département de la

région PACA, les Alpes-de-Haute-Provence, apparaît alors précurseur dans la mise en place d'instruments d'action publique offrant un cadre d'instruction rassurant. Ces instruments favorisent la venue en nombre d'opérateurs. Dans un second temps, opérateurs et instruments d'action publique se diffusent à l'échelle régionale démultipliant les intentions de projet et les occasions de leur réalisation. Cette prise en charge institutionnelle est à l'origine du développement plus élevé des parcs solaires en région PACA, comme elle explique pour partie la faible conflictualité qu'ont pu rencontrer les projets au niveau régional. L'étude des configurations institutionnelles propres à cette région formera le troisième chapitre de cette partie.

Les structures politique, économique et institutionnelle analysées dans chaque chapitre veulent ainsi décrire les cadres dans lesquels s'inscrit la réalisation de parcs solaires. Ils peuvent fournir des explications des différentes formes et intensités de développement dont rend compte ce segment de la production d'électricité massive aux échelons national, régional et départemental.





## CHAPITRE PREMIER : UNE POLITIQUE PUBLIQUE INSAISSABLE ?

Le développement de la production d'électricité d'origine photovoltaïque (PV) en France pendant la seconde moitié des années 2000 s'explique certainement en partie par la mise en place d'une politique publique<sup>1</sup> de soutien à l'installation de ces systèmes de production. En matière de participation au développement des parcs solaires, cette politique prend en l'espace de cinq années deux formes différentes. Le gouvernement adopte tout d'abord un dispositif incitant les investissements au moyen de tarifs garantis d'achat (2006-2010). Puis, à partir de 2011, il renonce à des tarifs incitatifs et leur préfère des appels d'offre adressés aux opérateurs positionnés dans l'élaboration et la construction de parcs solaires. Après une forte croissance liée au marché que créaient des tarifs garantis d'achat attractifs, le basculement vers un dispositif d'appels d'offre déterminant des volumes de production arrêtés a fortement contracté la demande et réduit d'autant la filière industrielle nationale alors en voie de constitution.

Ces changements d'orientation dans la conduite d'une politique publique ont ainsi eu des effets significatifs sur les phénomènes économiques et sociaux liés au développement des parcs solaires. Après une période d'engouement qui voit l'élaboration d'environ 200 intentions de projet en région PACA entre 2007 et 2010, succède un retrait massif des opérateurs et l'abandon d'une part importante de leurs intentions. Faire l'histoire de la conception et du pilotage de cette politique publique fournit un cadre pour des analyses historique, politique et sociale qui sont nécessaires à la compréhension du phénomène étudié. Elle nous permet tout particulièrement de décrire les conditions politique, économique et idéologique particulières qui expliquent l'émergence, et le maintien durant une courte séquence, d'une politique publique volontariste de soutien du PV en France, alors que cette source énergétique avait été jusqu'ici reléguée à des productions mineures. Corrélativement, ces conditions d'émergence spécifiques au contexte français permettent d'expliquer le revirement précoce de cette politique, là où d'autres pays européens l'ont poursuivie sur un temps plus long. Par ailleurs, cette histoire replace le développement des parcs solaires dans le processus de transformation relative des structures sociales qui composent le champ français

---

<sup>1</sup> Le terme de « politique publique » est choisi ici pour désigner des agencements de règles qui visent à obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée à un niveau national. Il fait référence aux rôles de l'État, du gouvernement, des institutions et des élites nationales dans l'organisation et le pilotage d'un ensemble d'actions coordonnées au niveau national, et parfois européen, qui concernent le PV. Les questions d'« action publique » (Lascoumes, Le Galès, 2012) impliquant des acteurs, non nécessairement publics, en situation de mise en œuvre de la décision publique seront davantage abordées dans les chapitres III et IV au travers l'observation de l'administration et de l'élaboration de projets de parc solaire aux niveaux départemental et communal.

de production massive d'électricité. Elle nous prépare au repérage des différents acteurs qui le compose, en fournissant des éléments de connaissance sur la construction historique et l'évolution de leur rapport. Cette histoire nous fournit enfin des clés de compréhension à propos des mouvements d'opinion qui agitent le PV durant cette période. Ils auront des conséquences sur certains segments de la filière, en termes de développement ou de mode d'implantation.

### *L'électricité d'origine PV, une production soumise à une forte concurrence*

La demande d'électricité n'est ni homogène ni régulière et dépend grandement des régions, des saisons et des moments de la journée. La production électrique doit ainsi permettre de proposer un flux régulier pour approvisionner la demande de base et assurer un flux supplémentaire en cas de demande exceptionnelle. Les termes « base », « semi-base » et « pointe » servent à décrire ces différences de besoin et donc de production. Les caractéristiques des différentes technologies productrices d'électricité (hydrauliques au fil de l'eau et par retenus, thermiques à flamme, à chaudière nucléaire, éolienne et PV) permettent de répondre à ces différents besoins. La production de base correspond à l'électricité consommée toute l'année, en permanence et de manière régulière. Elle est assurée en France principalement par la production d'électricité d'origine nucléaire et hydraulique « au fil de l'eau » (débit continu, sans stockage). Elle inclut également la production correspondant à l'achat obligatoire d'électricité venant de l'éolien et du photovoltaïque. La production de semi-base correspond à l'électricité produite en complément de la production de base lorsque la consommation augmente, mais de manière régulière et prévisible (la journée en hiver par exemple). Cette production est assurée par la production hydraulique « modulable » (barrage de retenue, stockage), et par les centrales thermiques à flamme. La production de pointe correspond à l'électricité produite pour répondre à des pics de consommation d'électricité. La production de pointe est assurée par les barrages de retenue ou les centrales thermiques.

Depuis l'ouverture à la concurrence du marché de l'électricité dans l'Union européenne (1997), le mécanisme de formation des prix de l'électricité sur le marché de gros en France s'est complexifié en raison des nombreux facteurs à prendre en compte (coûts réels, réglementations, taxes, positions de rente...).<sup>1</sup> On retiendra dans notre cas que le prix de l'électricité croît lorsque la consommation dépasse la production de base. Or, la hiérarchie des moyens de production arrêtée par l'État affine l'électricité d'origine PV à une production de

---

<sup>1</sup> Pour davantage d'éléments, on renvoie le lecteur à l'article de Dominique Finon et de Jean-Michel Glachant (2008), qui détaille les règles de formation des prix de l'électricité en France.

base, et ce d'autant que l'intermittence de la production PV (directement liée à l'ensoleillement) est celle qui est la plus décorrélée de la consommation (les niveaux de production électrique les plus élevés ont lieu le matin et en début de soirée<sup>1</sup>). Or, le prix de l'électricité de base est trop bas en France pour que les systèmes de production PV soient rentables. En effet, la France, grâce aux investissements massifs qu'elle a réalisés dans la construction de son parc électronucléaire, offre aux particuliers et aux entreprises l'électricité la moins chère d'Europe.

*Le tarif garanti d'achat comme instrument de développement libéral de nouvelles formes de production massive d'électricité*

Pour que d'autres systèmes de production électrique atteignent des coûts équivalents ou inférieurs à ceux des systèmes déjà existants, le législateur français, incité par l'Europe<sup>2</sup>, a conçu une politique publique transitoire basée sur un tarif garanti d'achat de l'électricité. Le principe est de soutenir davantage une forme de production en achetant à un tarif plus élevé l'électricité provenant de cette source. L'État s'engage à l'acheter à un prix fixe pendant une période qui garantit des revenus permettant d'amortir les investissements consentis. Pour le PV, cette période est de 20 ans. Il s'agit donc d'un tarif garanti d'achat obligé de l'électricité d'origine PV, que nous nommerons « tarif garanti d'achat ».

La logique économique que sous-tend cette politique publique réside dans l'idée que la possibilité d'accroître cette rentabilité minimale par une baisse des coûts va créer un marché concurrentiel entre les fournisseurs d'équipements. Selon ce principe, le développement de la filière entraîne une rationalisation des procédés et une massification des productions. Les économies d'échelle réalisées et l'optimisation des procédés de fabrication aboutissent à une baisse tendancielle des coûts de production et l'entrée de nouveaux investisseurs. À terme, les coûts de production devraient ainsi atteindre la « parité réseau », soit un prix de vente correspondant à celui du marché sans l'intervention du dispositif de soutien.

Cependant, si l'on suit cette logique, ce tarif doit suivre la baisse des coûts de production, sans quoi il risque de créer des effets pervers. Chez les particuliers, les systèmes sont vendus en fonction du prix d'achat de l'électricité PV et non en fonction des coûts réels des systèmes. C'est l'installateur qui empêche la marge croissance à mesure de la baisse des prix des équipements. Rien ne lui impose de la partager. Pour les parcs solaires, l'opérateur est souvent à la fois installateur et vendeur de l'électricité produite car il reste propriétaire du parc, ou du

---

<sup>1</sup> Source Réseau de transport d'électricité (RTE).

<sup>2</sup> La commission européenne invite ses pays membres à utiliser le tarif garanti d'achat de l'électricité pour soutenir le développement des EnR depuis la fin des années 1990 (Bocquillon, 2013).

moins gestionnaire. S'il a tendance à faire baisser ses coûts d'installation, il s'attribue une marge croissante dont il n'est pas certain qu'il se serve pour financer de nouveaux parcs. Le pilotage de la politique publique de soutien au photovoltaïque demande donc un pilotage attentif au développement de la filière et aux variations des coûts de production afin que les tarifs garantis d'achat soient révisés en demeurant incitatifs, c'est-à-dire suffisamment élevés pour qu'ils attirent des investissements et des créations d'entreprises, sans devenir spéculatifs, c'est-à-dire trop élevés par rapport au coût de production. Dans ce cas, les investissements consentis par la politique publique risquent d'apparaître trop coûteux par rapport à ses objectifs et moralement inacceptables s'ils favorisent des entrepreneurs plus enrichis par le décalage entre coût de production et tarif garanti d'achat que par les risques qu'ils auront pris en investissant dans la filière.

#### *Un marché PV dont l'expansion est brusquement stoppée*

Une telle situation spéculative est cependant constatée en France après un peu plus de quatre années de mise en œuvre du tarif garanti d'achat adopté en 2006. Après avoir retardé son soutien au PV par rapport à ses voisins européens, le gouvernement français lance à partir de 2006 une politique volontariste au travers de la mise en place de tarifs<sup>1</sup> garantis d'achat parmi les plus élevés au monde. Le surcoût des tarifs garantis d'achat, jusqu'à huit fois plus élevés que le prix moyen de l'électricité, est répercuté sur la facture d'électricité des consommateurs. La filière connaît alors une croissance rapide, multipliant par mille la puissance installée<sup>2</sup> et par six le nombre d'emplois<sup>3</sup>. Cependant, en l'absence d'un suivi du niveau des tarifs corrélés aux coûts des installations, qui, eux, ont chuté sur la période, cette politique publique est dénoncée à partir de 2010 par certains acteurs publics, puis par la presse, qui pointent des coûts à supporter par le consommateur jugés trop importants au regard des résultats obtenus<sup>4</sup>. Le gouvernement décide le 10 décembre 2010 d'instaurer un moratoire sur les promesses d'achat garanti de l'électricité PV et promulgue quatre mois plus tard de nouveaux tarifs trois fois moins élevés que les précédents<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Le terme est au pluriel, car le montant des tarifs garantis d'achat varie en fonction de la puissance des systèmes et des modalités d'installation. On abordera plus précisément ce point dans le chapitre deux.

<sup>2</sup> La puissance installée passe de 3,6 en 2005 à 3692 MW en 2012 (sources, 2013b).

<sup>3</sup> La filière compte 5 160 emplois en 2008, puis 31 030 en 2010 (source Observ'ER, 2012).

<sup>4</sup> Les consommateurs au travers de leur facture d'électricité payeront 38 milliards d'euros sur 20 ans, pour une production PV qui représente 0,7 % de la production totale d'électricité en 2012 (CGEDD, 2013d : 26). Par comparaison, le réacteur EPR, dont les coûts ont pourtant triplé depuis les premiers estimatifs, devrait produire environ 1 % de la production totale d'électricité française pour 9 milliards d'investissement initial. Cet investissement couvre 75 % du coût total d'une production prévue sur 60 ans.

<sup>5</sup> Seuls les tarifs concernant les installations supérieures à 3 kW sont concernés. Les « petites installations » chez les particuliers bénéficient toujours des mêmes tarifs et ne relèvent pas du moratoire.

L'arrêt brutal du dispositif et la chute des tarifs vont fortement déstabiliser l'activité des opérateurs. La croissance du nombre des intentions de projet de parc solaire, enregistrée depuis la mise en place du tarif garanti d'achat, redescend brutalement à partir du moratoire et ne repart pas au même niveau après la promulgation des nouveaux tarifs garantis d'achat. Ces derniers sont jugés désincitatifs pour une majorité des opérateurs de parc solaire qui quittent massivement ce segment de marché. De nouvelles intentions de projet, mais dans une moins grande proportion, s'élaborent cependant après le mois mars 2011 pour deux raisons. D'une part, les installateurs les plus anciens et les plus importants ont réussi à réduire assez les coûts de leurs procédés de manière à trouver une rentabilité avec les nouveaux tarifs. Toutefois, la nouvelle baisse de 20 % des tarifs garantis d'achat en octobre 2012<sup>1</sup> conduit à terme au désengagement des opérateurs via le tarif garanti d'achat, les tarifs promulgués se situant alors en dessous des seuils de rentabilité minimale attendue par les opérateurs. D'autre part, le gouvernement propose courant 2011 un nouvel instrument pour développer les parcs solaires en France. Les opérateurs sont invités à soumettre leur projet<sup>2</sup> à des appels d'offre qui les sélectionnent à partir de critères économiques et techniques.

*Les appels d'offre : une activité encadrée, un développement limité*

Si les appels d'offre permettent de conserver un volume de production proche de celui de 2011, ils n'en traduisent pas moins une restructuration profonde de ce segment d'activité. Trois principaux effets peuvent être discernés. Premièrement, les appels d'offre signent la fin d'un marché au sens d'un volume d'affaires indéfini, jusqu'ici seulement limité par les risques d'investissement que souhaitaient prendre les acteurs économiques. Les volumes achetés par le gouvernement au travers des appels d'offre de 2011 et 2013 correspondent au niveau de production réalisé entre 2010 et 2011. Les appels d'offre opèrent de la sorte une forme de retour en arrière dans la trajectoire de croissance du marché des installations PV et fige son volume à ce niveau prédéfini. Deuxièmement, les appels d'offre orientent les contenus des projets, que ce soit en matière de supports géographiques, de puissances

---

<sup>1</sup> Alors que la baisse tendancielle des tarifs était jusqu'alors de l'ordre de 3 % tous les trimestres depuis mars 2011.

<sup>2</sup> On considère qu'il s'agit de projets, et non d'intentions de projet, parce que les procédures d'appel d'offre demandent aux opérateurs de présenter des projets dont la conception est très avancée. Ils réclament implicitement une révision de la vocation des parcelles accueillant le projet, et donc la réalisation d'une révision simplifiée ou la révision du plan local d'urbanisme. Elles nécessitent toutes deux à la fois une enquête publique et le soutien de la municipalité, critères retenus pour considérer qu'une intention de projet est un projet (cf. chapitre 2).

éligibles ou de technologies à prioriser<sup>1</sup>. Troisièmement, seules les entreprises de grandes tailles ont les moyens humains, techniques et financiers pour répondre dans les temps fixés par règlement dans les appels d'offre.

L'activité des opérateurs s'en trouve considérablement changée. Ils ne sont plus en mesure de développer « librement » leurs installations à partir d'une variable économique déterminée, celle d'un tarif garanti d'achat, mais soumis à une autorité qui limite et choisit le nombre des projets. Difficile dans ce contexte pour les opérateurs de parc solaire d'envisager un développement de leurs activités. Pour ceux qui conservent une activité sur ce segment, la prospection de nouveaux terrains s'arrête ou du moins se réduit aux sollicitations de propriétaires terriens, et l'élaboration des projets se borne à en requalifier d'anciens aux critères énoncés par les appels d'offre. En résumé, l'activité de territorialisation observable durant la période de 2006 à fin 2010 s'est considérablement réduite à partir de 2011, et ces changements sont directement liés à la manière dont a été conduite la politique publique sur la période.

#### *Un PV incontrôlable ou une politique irrationnelle ?*

Deux types d'analyse sont avancés pour expliquer la façon dont le gouvernement a mené cette politique publique. Pour un premier groupe d'observateurs, qu'ils soient chercheurs ou acteurs de la filière, l'incompréhension demeure. Le pilotage par l'État du dossier leur apparaît contre-productif d'un point de vue économique, puisque l'argent dépensé n'a ni développé de manière conséquente la production électrique d'origine PV, ni contribué à structurer une filière pérenne. Le gouvernement est décrit comme incompetent<sup>2</sup> ou inexpérimenté (Debourdeau, 2011). L'importation de l'instrument du tarif garanti d'achat de l'électricité n'aurait pas suivi la rigueur du pilotage allemand, et se serait perdue dans une gestion des intérêts corporatistes de groupes influents auprès du pouvoir central (Debourdeau, 2011). Cette politique publique est perçue comme irrationnelle sur ses objectifs et les différentes séquences de sa mise en œuvre.

Pour les pouvoirs publics, le marché d'installation de systèmes PV qu'a ouvert le tarif garanti d'achat a au contraire favorisé un développement incontrôlé de la filière, trop coûteux au regard de ses rendements électriques. Le passage d'une économie de marché contrôlée par les

---

<sup>1</sup> Les opérateurs sont incités à proposer des parcs solaires qui utilisent des technologies de production PV dites « innovantes », soit l'utilisation de technique de concentration du rayonnement solaire et de suivi de la course du soleil sur un à deux axes (technologie appelée « trackers »).

<sup>2</sup> Comme l'exprime Thierry Mueth, le président du Syndicat des professionnels de l'énergie solaire : « L'État a géré n'importe comment le solaire ! », dans un article de *Lyon Capital*, « Le PV mange les pissenlits par la racine », du 28 octobre 2013.

tarifs garantis d'achat à une économie planifiée par des appels d'offre apparaît alors comme le seul moyen de « dompter » cette forme technologique aux attendus des acteurs dominant le marché de la production d'électricité en France. Les raisons avancées par les pouvoirs publics invoquent ainsi l'inadaptation d'une politique fondée sur le tarif garanti d'achat s'il s'agit d'orienter le développement du PV « là où les perspectives de valeur ajoutée et d'emploi en France sont les plus grandes » (CGEIET, CGEDD, 2012 : 6). La conduite de cette politique publique s'apparente à une recherche d'instruments adaptés au développement de la production massive d'électricité d'origine PV, dont les résultats obtenus en matière de retombées économiques nationales conduisent à préférer des instruments de planification et de contrôle de la production plutôt qu'un libre développement à partir de tarifs garantis d'achat.

#### *La production massive d'électricité envisagée comme un champ*

Or, l'étude de l'histoire des techniques qui se sont imposées comme systèmes de production massive d'électricité insiste sur le rôle des liens sociaux déjà établis entre les acteurs pour favoriser ou au contraire handicaper le développement d'une technologie. Mark Granovetter et Patrick McGuire, en documentant les choix de systèmes de production massive d'électricité aux États-Unis de la fin du 19e au début du 20e siècle, montrent que ces derniers sont moins liés à un raisonnement de type économique et technique, qu'à un raisonnement en termes d'entente et de lutte entre un faible nombre d'acteurs engagés dans l'industrialisation de cette production. L'avènement d'un système industriel de production électrique après une période de coexistence entre différents systèmes résulte de l'inégale capacité de mobilisation de ressources et d'influences des industriels engagés dans ce segment d'activités (Granovetter, MacGuire, 1998). Dans ces conditions, pour comprendre les rapports sociaux entre agents à l'intérieur d'un domaine en voie d'autonomisation, on propose de tester la fécondité des notions et concepts formulés par Pierre Bourdieu pour analyser la genèse et la structuration du champ religieux (1971). Pour décrire l'insertion du PV à l'intérieur du *champ de la production massive d'électricité*, il conviendrait de prendre en compte la position des agents associés à ce champ. Cette structuration des acteurs, déjà constituée au moment où le PV entre dans le champ de production massif d'électricité, détermine pour partie la *structure sociale* que prendra le champ recomposé une fois réalisée l'absorption du PV comme technologie de production massive. Pour reprendre l'exemple des États-Unis étudié par Granovetter, c'est en grande partie parce que Thomas Edison bénéficiait aux États-Unis de soutiens financiers, industriels et politiques aux plus hauts niveaux, et donc, en quelque sorte, d'une position dominante au sein du champ de la production massive d'électricité en voie de constitution, que son système de production et de distribution de l'électricité s'est imposé face à ceux qui



lui étaient concurrents.

En ce qui concerne la France, l'histoire de la constitution du champ de la production massive de l'électricité connaît une étape décisive en 1946, avec la nationalisation des 1150 entreprises productrices d'électricité et leur gestion unifiée. Cette structuration autour d'un opérateur unique, Électricité de France (EDF), créé pour l'occasion, favorise, sous le contrôle de l'État, un développement monopolistique de la production d'électricité d'abord avec l'hydraulique et les énergies fossiles, puis avec le nucléaire à partir des années 1970 (Morsel, 1996). Le champ s'autonomise alors autour de ce qu'Aurélien Evrard nomme « un réseau triangulaire très fermé » (2010 : 70), incluant Électricité de France (EDF), la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) et le Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Cette structure s'organise au travers de relations privilégiées au pouvoir et d'un modèle d'intégration verticale, tenu par un même acteur, ici EDF, qui va de l'approvisionnement à la distribution. Aurélien Evrard nomme ainsi « le Secteur » cette structure d'acteurs qui monopolise la gestion et la production des outils de production et de distribution de l'électricité en France, mais également les compétences et les savoirs nécessaires à la production et à la reproduction de cette structure. Ce *Secteur* promeut des représentations et croyances valorisant la concentration industrielle, les économies d'échelle, une approche centrée sur une offre d'énergie abondante ne cherchant pas à contraindre la demande, la supériorité des technologies centralisées de production et un approvisionnement fondé sur une ressource dominante (charbon, pétrole, uranium). Ainsi, si on comprend le *Secteur* défini par Evrard comme un système « structuré fonctionnant comme principe de structuration » (Bourdieu, 1971 : 310), on peut dire que celui-ci construit l'expérience pratique d'une abondance électrique bon marché et de la présence corrélative d'un système intégré d'infrastructures de production et de distribution massive (ensemble de centrales hydrauliques et nucléaires reliées par réseau de distribution à très haute tension) « comme système de schèmes implicites d'action et d'appréciation en éthique, comme ensemble systématisé et rationalisé de normes explicites » (*ibid.*). Autrement dit, le *Secteur* véhicule insensiblement une idéologie, au sens d'un mode de production et de représentation du monde, qui légitime les choix techniques, politiques et sociaux qu'il induit.

#### *Secteur /vs. Alternative*

Cette domination du *Secteur* dans le champ de la production massive de l'électricité ne trouve de réelles limites qu'à partir des années 1990. La conjonction de l'ouverture des marchés européens de l'électricité, de la promotion que connaissent alors les énergies renouvelables

dans un contexte d'accroissement des préoccupations environnementales (rapport Brundtland en 1987, création du GIEC<sup>1</sup> en 1988, sommet de Rio de 1992, protocole de Kyoto en 1997) et sanitaires (en particulier depuis l'accident nucléaire de Tchernobyl en 1986), ainsi que les progrès que connaissent en particulier les systèmes de production électrique éolien, favorisent des coalitions d'acteurs promoteurs de ce qu'Evrard appelle l'« Alternative ». Ce système de production et de consommation d'énergie est notamment inspiré par les travaux d'Amory Lovins et de sa notion de « *soft energy path* » (Lovins, 1977). Celle-ci « [repose], en premier lieu, sur des critères environnementaux, sur les principes d'un usage raisonné des ressources naturelles. (...) [Elle] consiste à poser d'abord la question de la maîtrise de la demande, avant d'envisager celle de la production. Cette alternative de politique publique est également fondée sur l'idée d'une production décentralisée, au plus près des usagers, remettant ainsi en cause la propriété par les grandes compagnies (utilities), et promouvant au contraire une décentralisation des décisions et la participation des citoyens » (Evrard, 2010 : 69).

L'*Alternative* se présente ainsi comme un contre modèle de production et de consommation de l'électricité en s'opposant terme à terme aux pratiques et représentations promues par le *Secteur*. Sans entrer dans l'explication des raisons qui expliquent l'apparition et l'audience dont va bénéficier cette concurrence à l'idéologie dominante, on souhaite plutôt insister sur la dynamique qui va s'opérer à l'intérieur du champ de la production massive d'électricité. La lutte qui s'engage entre le *Secteur* et l'*Alternative* entre la fin des années 1990 et le début des années 2000 au travers du développement de l'éolien en France débouche sur ce qu'Evrard nomme la « conformation » de l'éolien aux catégories organisationnelles et cognitives du *Secteur*, *i.e.*, que le système de production électrique éolien prend une forme qui privilégie la concentration industrielle, les économies d'échelle et des technologies centralisées de production. Le *Secteur* use notamment des voies réglementaires, grâce aux accès privilégiés dont il bénéficie au sein des composantes étatiques, pour normaliser les formes technologiques à ses pratiques de production. Grâce à une réglementation plus favorable aux grandes échelles éoliennes de production, les grands groupes français de production d'électricité liés au *Secteur* (EDF, GDF, La compagnie nationale du Rhône (CNR)) intègrent l'éolien aux pratiques de développement et de gestion qu'ils ont acquises dans les autres systèmes massifiés de production d'électricité (nucléaire, hydraulique, thermique, fossile) et,

---

<sup>1</sup> Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est un organisme intergouvernemental qui a pour mission d'évaluer les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique qui nous sont nécessaires pour comprendre les risques liés au réchauffement climatique d'origine humaine, cerner plus précisément les conséquences possibles de ce changement et envisager d'éventuelles stratégies d'adaptation et d'atténuation.

profitant de leur capacité technique et financière dominante dans le champ, deviennent leaders du marché éolien français. Les petites et moyennes entreprises (PME) de l'éolien (prospection, ingénierie et installation) qui avaient développé leur activité à partir d'une représentation alternative du champ de la production massive d'électricité se sont soit adaptées aux modalités de production imposées par le *Secteur*, soit n'ont pas résisté à cette concurrence.

Dès lors, si l'on peut considérer que l'ouverture d'un marché des installations éoliennes a ouvert en France le champ de la production massive d'électricité à des acteurs concurrents, promoteurs de valeurs et d'un système organisationnel alternatifs, on peut dire que ce changement a participé à la dynamique de ce champ selon deux mouvements liés. D'une part, l'extension du champ à de nouveaux acteurs, auxquels il est concédé d'intervenir sur le marché national de la production massive d'électricité, marché dont l'accès était jusqu'ici limité à un très petit nombre d'acteurs, est coextensive à la soumission de ces nouveaux acteurs, et de leur outil de production, aux logiques organisationnelles des acteurs qui détiennent le monopole de la définition des modes de production et de gestion électriques nationaux (productions massives et gestion centralisée de la distribution). D'autre part, l'extension du champ à d'autres formes de production ne peut faire l'économie de l'absorption des valeurs et des fonctionnements qu'elles subsument, et de la transformation partielle de ses systèmes de valeurs et de production (intégration de l'intermittence à la gestion de l'équilibre du réseau, légitimation des énergies renouvelables dans le mix énergétique). La séquence suivante d'extension du champ de la production massive d'électricité aux productions d'origine PV va en partie poursuivre ce double mouvement d'intégration et de transformation marginale des propriétés axiologiques et fonctionnelles du champ.

#### *Le solaire promis au même destin que l'éolien ?*

Les possibilités de développement massif du PV que favorise l'adoption en France de tarifs garantis d'achat incitatifs à partir de 2006 constituent potentiellement le PV comme nouvel objet de lutte entre *Alternative* et *Secteur*. Or, au lieu d'une reproduction identique de la lutte qu'avait occasionnée l'éolien, la politique publique emprunte une trajectoire différente : au lieu d'un maintien comme dans l'éolien d'un tarif garanti d'achat incitatif, les possibilités de développement du PV induites par cet instrument sont limitées au bout de quelques années et bornées aux seuls appels d'offre. Pour tenter d'expliquer la trajectoire de politique publique différente qu'emprunte le PV, il semble nécessaire de replacer cette courte histoire de

l'introduction puis de la fin d'un tarif garanti d'achat attractif de l'électricité PV à l'intérieur de la dynamique de recomposition qui anime le champ français de production massive d'électricité depuis qu'il s'est ouvert à l'éolien à la fin des années 1990. La structure du champ s'est en effet modifiée avec l'entrée de nouveaux producteurs massifs d'électricité d'origine éolienne, profitant d'apprentissages acquis lors de la période précédente. Par ailleurs, ce champ présente une autonomie relative et se trouve assujéti à d'autres champs décisionnels. D'une part, la valorisation des tarifs garantis d'achat effectuée par le gouvernement français s'insère à l'intérieur de jeux de négociation qui ont lieu avec l'Europe au sujet de l'ouverture à la concurrence des marchés européens de l'électricité. D'autre part, le PV constitue, parmi d'autres biens de production et de consommation également soutenus par l'État (on pense au prêt à taux zéro, au crédit d'impôt sur la rénovation thermique de l'habitat), un outil intégré aux politiques macroéconomiques contra cycliques de soutien à l'activité économique. Le tarif garanti d'achat attractif du PV représente d'abord, pour un temps donné, une garantie de rentabilité à un segment d'activité, limitant la contraction économique annoncée par la crise des « subprimes » survenue aux États-Unis en 2007. Il devient ensuite un enjeu de réforme budgétaire fin 2010 quand la reprise semble s'annoncer et qu'il faut rassurer les marchés financiers par des mesures d'économie dans les dépenses publiques.

Il faut la conjonction des intérêts macroéconomiques du gouvernement et ceux qui sont propres au *Secteur* pour organiser une réaction coordonnée de reprise en main du champ : elle passe par la construction d'une opinion publique défavorable à un développement libéral du PV et par son nécessaire contrôle. Le *Secteur* dispose de relais d'opinion affiliés à sa cause et de savoir-faire dans l'utilisation d'instruments de cadrage idéologique, éprouvés notamment pour légitimer l'industrie nucléaire et pour minorer ses crises sanitaires (Topçu, 2013).

Plusieurs logiques d'action et de réactions semblent ainsi dialoguer et se superposer au sein du même champ qui traduisent à la fois des rapports de lutte entre les agents pour la domination du champ de la définition de la politique énergétique, mais aussi parfois leur dépossession au profit d'enjeux externes à ses fonctionnements. Tenter de démêler les raisons de la variabilité de la politique publique permet de cerner la succession de contextes politiques et idéologiques nationaux qui vont influencer sur le développement des parcs solaires. Trois effets peuvent y être directement rattachés :

Premièrement, l'ouverture puis le resserrement qu'a connu le marché du PV sur un temps relativement court, mais suffisamment long pour que des acteurs économiques et

institutionnels s'en saisissent et s'organisent pour mettre en place des stratégies de développement, apparaît comme une fenêtre d'opportunité qui constitue en soi une forme d'expérimentation à l'échelle nationale. Cette offre de développement limitée dans le temps teste une forme de réactivité des acteurs, réactivité qui produit un phénomène qui est l'objet principal de cette thèse : le développement en nombre de projets de parc solaire en région PACA de 2007 à 2012.

Deuxièmement, la conduite de cette politique publique s'inscrit dans des cadrages préalables, liés à l'histoire du développement du PV en France, puis a elle-même usé de stratégies de cadrage afin de légitimer l'arrêt d'un soutien à partir de tarifs garantis d'achat incitatifs. Les activités, pour la plupart médiatiques, de construction de l'opinion publique, opérées par les acteurs dominants du champ, vont pour partie influencer les représentations des populations concernées par les parcs solaires ou concourir à faire anticiper ces représentations par les acteurs responsables de l'aménagement des parcs solaires. Replacer le développement des parcs solaires dans l'histoire de l'image dont a bénéficié le PV, puis de la fabrication de l'opinion publique à son endroit, paraît d'autant plus nécessaire s'il s'agit de cerner ensuite les représentations que susciteront localement ces aménagements.

Troisièmement, l'histoire de cette politique publique témoigne des mouvements de recomposition qui traversent le champ de la production massive d'électricité depuis l'insertion des EnR en son sein. Elle décrit en particulier les repositionnements qu'effectuent les acteurs au fur et à mesure qu'ils éprouvent la mise en œuvre d'une production massive d'électricité d'origine PV et que cette expérience transforme les idées au fondement de leur engagement dans cette activité. En particulier, la conformation du PV au modèle de production du *Secteur* n'est pas sans conséquence, ni pour les tenants de l'*Alternative*, qui s'accommodent en partie au modèle centralisé français, ni pour ceux du *Secteur* : la légitimation du PV comme source de production massive d'électricité implique corrélativement une extension du champ et des concessions accordées aux acteurs de l'*Alternative* soumis (ouverture à la concurrence, droit de cité des EnR).

#### *Une approche historique pour saisir la dynamique de transformation du champ*

Pour établir cette courte histoire, quatre périodes nous semblent devoir être distinguées : un temps avant le lancement d'une politique volontariste en matière de PV, soit avant 2006. Ce contexte préalable au « décollage » du PV en France permet de décrire les acteurs en scène et leurs idées, avant leur entrée en action. La deuxième période qui suit correspond à celle du soutien étatique au PV. Elle dure formellement jusqu'à fin 2010. Mais des acteurs centraux se

désolidarisent de cette politique dès la fin 2009. On propose donc de faire débiter la troisième période avec les prémices du retournement politique et des idées vis-à-vis du PV, soit début 2010, et de l'étudier jusqu'en 2012. Même si cette période comprend une phase de croissance importante des acteurs et des intentions de projets, elle permet, selon nous, de cerner les raisons des renversements observés. La quatrième période qui commence avec l'arrivée de François Hollande à la tête de l'État français en mai 2012 dessine les dynamiques à venir, mais montre surtout les continuités politiques en dépit des alternances.

### *Méthodologie*

Pour décrire la conduite de cette politique publique et de la perception de ses effets, une diversité de sources sera mobilisée. Il s'agit bien souvent d'avis, d'arguments, d'argumentaires, dont la portée n'est pas seulement fonction de leur rationalité interne, mais aussi liée à la forme et aux intérêts de ceux qui les émettent. Autant d'actions, d'avis, d'expertises, autorisés ou non, dont il s'agit de penser la mise en relation, les rapports d'interdépendance, l'inscription historique, leur situation dans la structure du champ, etc., c'est-à-dire la construction d'un récit qui prend appui sur un continuum de contextes structurés par des acteurs, des idées et des structures sociales et institutionnelles.

Par ailleurs, l'analyse prend appui sur des sondages réalisés par l'ADEME sur les EnR (dont le PV) de 2004 à 2011. Ces sondages ont l'avantage de fournir des données d'opinion relativement robustes en matière de représentativité statistique. Cependant, les conditions de recueil de ces données induisent des biais inhérents aux méthodes quantitatives mobilisées dans les sondages. Les personnes interrogées n'ont pas forcément d'avis déjà construit sur les sujets sur lesquels ils sont interrogés ni le même niveau d'information. Les sondages sont ainsi avant tout des outils de construction de l'opinion (Bourdieu, 1973). Cependant, ils ont ici l'avantage de reprendre à intervalles réguliers et sur toute la période une même série de questions qui permet de suivre la diffusion des connaissances associées au PV dans la population et les représentations qui y sont associées. Il sera notamment intéressant de corréliser ces évolutions avec la fluctuation des discours médiatiques sur le PV. Pour ce faire, un travail de veille et d'analyse de la presse nationale sur les questions d'énergie a été également réalisé sur toute période étudiée.

Enfin, il s'agit aussi de prendre appui sur des relevés et analyses déjà effectués. On pense en particulier à la thèse d'Aurélien Evrard sur l'éolien (2010), mais aussi aux premiers travaux effectués sur les tarifs garantis d'achat (Debourdeau, 2011 ; Cointe, 2013). L'étude croise également des entretiens réalisés avec les directions d'opérateurs PV sur les décisions de

l'État.

## **1 Avant 2006 : le PV, une source d'énergie trop onéreuse au sein du mix énergétique**

Pour se rendre compte de l'état du développement des installations PV en France avant 2006, un certain nombre de comparaisons et de données peut être avancé. En 2000, le développement du PV, en tant que production de masse en dehors des zones très isolées, n'en est qu'à ses balbutiements au niveau européen. L'écart de production de l'électricité d'origine PV entre la France et l'Allemagne est dans un rapport de 10 (respectivement 11 et 114 mégawatt MW<sup>1</sup>), mais, dans les deux cas, la puissance installée est très faible. Le Japon fait alors figure de leader mondial avec ses 320 MW. L'écart est beaucoup plus important sur l'éolien : en 2000, l'Allemagne a une puissance éolienne de 6 095 MW alors que la France ne compte que 68 MW installés. En ce qui concerne le PV, le décalage s'accroît à partir de 2006. L'Allemagne compte alors 1910 MW de puissance installée contre 26 en France. L'Allemagne soutient le développement du PV par une politique attractive de tarif garanti d'achat de l'électricité d'origine PV depuis 2002. Le tarif mis en place à hauteur de 50,6 centimes d'euros/kilowatt-heure (c€/kWh), accompagné d'un soutien à la recherche et au développement, favorise le développement d'une filière qui exporte à partir de 2006 ses produits et son expertise (CVA, 2013 : 20). La France propose à la même époque 15,25 c€/kWh et ne crée pas de centres de recherche spécifiques. Ce décalage surprend d'autant plus que l'Union européenne pousse ses États membres au développement des EnR, que le réchauffement climatique s'est imposé comme préoccupation dans les agendas politiques nationaux et internationaux, et que la France a été, fut un temps, un leader mondial de l'énergie PV (Teissier, 2013).

Ce décalage peut néanmoins s'expliquer à partir de trois facteurs qui structurent l'action gouvernementale en ce début des années 2000 : en premier lieu, les services de l'État sont occupés en priorité sur l'intégration de l'éolien ; ensuite, les coûts de production de l'électricité fournie par les systèmes PV sont beaucoup plus élevés que ceux du nucléaire ; enfin, la recherche et le développement dans la filière PV continuent d'être orientés, par défaut de rentabilité économique en production de masse, vers l'équipement des sites isolés par des systèmes de production électrique autonomes.

### 1.1 Des éoliennes à intégrer au Secteur, avant les panneaux PV

La question du développement et de l'intégration des EnR au système de production

---

<sup>1</sup> Sources : Euroserv'ER (Europe) - EPIA 2012 et IEA-PVPS 2010.

électrique ne date pas des années 2000. Dès les années 1990, la France, par le choix d'un équipement électronucléaire de grande taille, défini sur des anticipations fausses de croissance de la démographie, se trouve en capacité d'exporter de l'électricité et sollicite la CEE puis l'UE pour une ouverture des marchés intérieurs de l'électricité à la concurrence. De son côté, l'Europe évite d'intervenir sur les marchés intérieurs de l'électricité au regard des fortes disparités entre systèmes d'un pays à l'autre, et préfère s'investir dans une politique énergétique naissante, les EnR (Evrard, 2010 : 20). Celles-ci bénéficient alors d'un regain d'intérêt au sein des opinions publiques, regain en partie animé par le mouvement antinucléaire après l'accident de Tchernobyl (Dauer, 2005 : 139). Cet engagement de l'Europe et l'intérêt économique français se rejoignent à la fin des années 1990 au travers de deux niveaux d'action qui transforment en partie le champ français de la production massive d'électricité et la place accordée aux EnR.

#### *Une conjonction d'intérêts réciproques avec l'Europe*

D'une part, l'UE entend prendre le leadership mondial sur la question climatique, notamment au travers de la signature du protocole de Kyoto (signature en 1998, entrée en vigueur en 2002) dans lequel elle s'engage à réduire sa production de gaz à effet de serre (GES) de 8 % d'ici 2012. Ces objectifs de réduction sont ensuite répartis entre les États membres, la France devant seulement, dans un premier temps, stabiliser ses émissions du fait de son faible niveau initial d'émission par habitant. Pour autant, la tenue des engagements de Kyoto sert de levier de négociations entre la Commission européenne et la France : en échange de l'ouverture des marchés de l'électricité, la France fait un certain nombre de concessions sur le développement des EnR (Evrard, 2010 : 312). Ainsi, la loi du 10 février 2000, prévoit une obligation d'achat par EDF de l'électricité produite par les EnR (article 10)<sup>1</sup>. Mais l'Europe n'entend pas en rester là et souhaite anticiper les négociations climatiques à venir au travers de l'élaboration d'une directive fixant à ses États membres des objectifs ambitieux. Si l'accord n'arrive finalement pas à l'adoption d'objectifs obligatoires ni d'un cadre de régulation commun, la directive de 2001 fixe pour chaque État membre des objectifs nationaux indicatifs, la France ayant à produire 21 % d'EnR dans sa production globale d'électricité d'ici 2010<sup>2</sup>.

D'autre part, la convergence entre la France et l'Europe se fait sur l'éolien. L'Europe soutient dès le début des années 1990 la recherche et le développement dans cette filière au travers du

---

<sup>1</sup> Loi relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (n° 2000-108 du 10 février 2000). *JORF* n° 35 du 11 février 2000.

<sup>2</sup> Directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Europe, du 27 septembre 2001, relative à l'électricité produite à partir de sources d'EnR.



programme « Altener » (1993-1997). Il se traduit en France par le lancement d'un programme de développement éolien « Eole 2005 » (1996-2000), issu d'un accord entre l'ADEME et EDF. L'instrument du tarif garanti d'achat est alors évoqué au sein de l'appareil d'État, mais, finalement, EDF lui préfère le système des appels d'offre (*ibid.* : 305). Finalement, le plan « Eole 2005 » se solde par un échec en matière de puissance installée<sup>1</sup>. Il faut alors attendre le début des années 2000 pour que le gouvernement Jospin, suite au rapport Cochet (Cochet, 2000) qui dresse un constat alarmant sur l'état de développement de la filière, soutienne officiellement les EnR et promeuve le tarif garanti d'achat comme l'instrument de leur développement : « nous veillerons à ce que [le tarif garanti d'achat] vous offre les débouchés les plus larges possibles. Il ne s'agit pas seulement de subventionner votre [segment d'activités], mais de l'aider à conquérir des marchés dont l'importance a été trop longtemps sous-estimée »<sup>2</sup>. Le tarif garanti d'achat adopté pour l'éolien est alors fixé en 2001 à un niveau proche des tarifs allemands. Pour le PV, il reste plus de trois fois inférieur au tarif garanti d'achat proposé outre-Rhin. L'entrée d'EDF dans le capital de la Société internationale d'investissements financiers-Énergies (SIIF Énergies), entreprise montante dans l'installation et l'exploitation de l'éolien au niveau mondial<sup>3</sup>, indique alors l'intérêt de l'électricité d'origine éolienne par les acteurs dominants de l'énergie française.

La conversion de la France à l'énergie éolienne apparaît donc au travers d'une conjonction de dynamiques politiques internes et externes et d'intérêts réciproques avec l'Europe. Mais, là où les tenants de l'*Alternative* espéraient une possible reconfiguration du système électrique français au travers de la promotion de productions localisées dont semblait être porteuse la technologie éolienne, le développement du parc éolien va au contraire se conformer au système français centralisé. La croissance du parc éolien français, certes significative pendant les premières années (la puissance installée passe de 68 à 757 MW de 2000 à 2005), demeure limitée face aux conflits locaux que rencontrent ces équipements. Cette forte conflictualité éolienne est expliquée par l'absence de planification et d'administration des projets dont le foisonnement génère une impression de développement incontrôlé auprès des populations riveraines (Châtaignier, Jobert, 2003 ; Nadaï, Labussière, 2013). Le développement de l'éolien se fait au prix de son intégration aux systèmes de production centralisée. La

---

<sup>1</sup> Seules 13 fermes éoliennes sont en service en 2000, totalisant 53 MW, alors que le programme prévoyait 250 à 500 MW de puissance installée.

<sup>2</sup> « Lionel Jospin soutient le solaire et l'éolien. EDF rachètera plus cher les kilowatts verts », *Le Figaro*, 30 mai 2000.

<sup>3</sup> SIIF-Energie rachète en 2002 l'un des leaders du marché éolien états-unien (Enxco) pour devenir EDF Énergies nouvelles (EDF EN) en 2004, EDF détenant alors 50 % de l'entreprise.

législation facilite les projets de grande taille, pour lesquels les grands groupes français de production d'électricité sont les mieux armés. Ainsi, de 2005 à 2010, la puissance éolienne installée est multipliée par 8 et la taille des projets ne cesse de progresser : d'une moyenne de 4 MW en 2002, elle passe à 10 MW en 2006, pour atteindre plus de 16 MW en 2009<sup>1</sup>. Les dernières générations de parcs éoliens *off shore* confirment cette tendance, EDF Énergies nouvelles (EDF EN) et Gaz de France-Suez (GDF Suez) étant les seuls candidats à ce type d'installation<sup>2</sup>. Ainsi, l'énergie d'origine éolienne « semble être devenue une solution technologique “comme les autres”, intégrée au parc de production des acteurs dominants de [la production] électrique » (Evrard, 2010 : 317). Le *Secteur* a d'autant mieux intégré la technologie éolienne qu'il a réussi à imposer à ce segment son mode de développement centralisé.

#### *L'émergence d'acteurs éoliens alternatifs*

Pour autant, cela ne veut pas dire que seuls les grands groupes français de production d'électricité ont gagné au développement de l'éolien en France. Une filière a vu le jour et continue à se développer<sup>3</sup> (alors que 140 entreprises sont identifiées en 2009, elles sont 300 en 2012<sup>4</sup>), même si les entreprises capables de soutenir le développement de projets sont peu nombreuses. Ces sociétés liées au développement des installations nous intéressent tout particulièrement, car beaucoup d'entre elles développent quelques années plus tard des centrales PV au sol. On retrouve parmi celles-ci les grands groupes français de production d'électricité, mais également des petites et moyennes entreprises. Ces dernières ont réussi, malgré les péripéties et la concurrence, à se développer grâce au dispositif de garantie de rentabilité, dont elles retirent expérience, savoir-faire et financements qui seront réinvestis en partie dans le PV. Elles sont aussi le résultat d'un tri qui s'est opéré et qui a favorisé les plus grandes d'entre elles ou celles qui ont bénéficié de financements sur la durée<sup>5</sup>. Evrard montre notamment que les petits acteurs, tenants de l'*Alternative*, n'ont pas résisté (2010). Les entreprises de taille moyenne, également socialisée à une vision alternative, conservent un horizon où production et consommation d'électricité seraient davantage articulées localement,

---

<sup>1</sup> Source : Syndicat des EnR (SER), France Energie Eolienne (FEE).

<sup>2</sup> « EDF et GDF Suez se défient dans l'éolien offshore », *Le Figaro*, 29 novembre 2013.

<sup>3</sup> Les nouvelles entreprises créées sont principalement liées aux activités d'études, de développement, d'ingénierie et de construction (source : Observatoire de l'éolien, France énergie éolienne, 2014).

<sup>4</sup> Source : annuaire des fabricants et fournisseurs de l'industrie éolienne française 2012-2013, Windustry France, SER.

<sup>5</sup> Certaines PME ont par exemple bénéficié du soutien de grands groupes de distribution, ou liés au secteur pétrolier ou de fonds d'investissement, qui ont choisi de diversifier leur portefeuille d'activités en assurant le financement de ces entreprises sur le moyen et long terme.

mais elles admettent la difficulté de mettre immédiatement en œuvre ce modèle. La brève lutte institutionnelle et législative avec les acteurs dominants du *Secteur* leur a révélé leur situation de dominés à l'intérieur du champ. Elles comprennent que le rapport de force leur est défavorable pour imposer leurs règles. Elles ont plutôt appris à se conformer à celles des dominants et pensent avant tout à leur propre survie. Celle-ci passe en particulier par leur développement via les marchés internationaux. Le rapport avec le *Secteur* n'est plus frontal, contrairement aux tentatives initiées précédemment par certains acteurs de faire relayer leurs revendications au travers du Syndicat des énergies renouvelables (SER), principale institution de représentation de la filière. France Energie Eolienne, créée en 1996, fédère ainsi ces acteurs déçus du SER, pour créer leur propre espace de réflexion<sup>1</sup>. On retrouve cette même stratégie d'indépendance institutionnelle dans le PV après le moratoire, avec le rassemblement des PME de la filière au travers de l'association Enerplan, dont les positions se distinguent de celles qui sont plus consensuelles du SER (Cointe, 2014). Ces PME issues du développement de l'éolien ont ainsi d'autant plus de facilités à forger une identité hybride, entre *Alternative* et *Secteur*, à l'occasion de leur investissement dans le PV que ce dernier, à la différence de l'éolien, est un segment d'activités nouveau, encore faiblement encadré par l'État et investi par les grands groupes français de production d'électricité, et qu'elles peuvent y injecter les apprentissages issus de leur expérience dans l'éolien.

Ainsi, à partir d'une lecture historique de cette première période de développement de l'éolien en France, la différence de traitement politique entre l'énergie éolienne et PV s'explique en partie par l'appropriation des enjeux réglementaires et technologiques opérée au préalable par le *Secteur* dominant. Si EDF EN ou d'autres grands groupes français de production d'électricité sont relativement prêts à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle à s'engager dans une production massive d'électricité d'origine éolienne, ils n'ont pas encore acquis cette appropriation dans le PV. Mais ce rejet du PV aux débuts des années 2000 s'appuie aussi sur un système de croyances qui historiquement a peu à peu cantonné cette technologie au champ de la production électrique dans des sites isolés. Retracer l'histoire du développement de la technologie PV en France permet de comprendre les représentations qui y sont attachées au moment où elle est envisagée comme un mode de production massive de l'électricité.

---

<sup>1</sup> Des commissions thématiques sont par exemple créées, en particulier sur la relation avec les gestionnaires du réseau électrique ou sur les lois et réglementations.

## 1.2 Des technologies solaires progressivement sélectionnées et cantonnées à la production d'électricité en site isolé

### *Une industrie PV naissante dans les années 1980*

Les premiers panneaux PV sont inventés dans les années 1950 aux États-Unis et équipent des satellites spatiaux. La technologie se diffuse dans le courant des années 1970 pour fournir de l'électricité aux sites isolés, mais demeure très rarement rentable par rapport à d'autres sources d'énergie. Dans ce domaine, la France bénéficie d'une industrie naissante au début des années 1980. Issue d'un centre de recherche lancé par Philips dans le développement de cellules PV pour les satellites, l'entreprise Photowatt travaille à l'industrialisation de ces brevets. L'entreprise se développe alors en se concentrant sur l'équipement des sites isolés, notamment pour les pays africains, devenant l'un des leaders mondiaux dans ce segment d'activités à la fin des années 1990. Cependant, rachetée par une multinationale canadienne spécialisée dans la fabrication d'automates industriels, l'entreprise ne bénéficie pas des investissements de sa maison mère<sup>1</sup> lorsque le PV est identifié par des acteurs industriels chinois et allemands au début des années 2000 comme une technologie de production massive d'électricité. Elle connaît un dépôt de bilan en 2011 avant d'être rachetée par EDF EN à la demande de l'État actionnaire, comme on le verra plus loin.

### *Une position leader dans les technologies solaires thermiques*

La France fait aussi figure de précurseur dans la recherche sur l'énergie solaire thermique. Au tournant des années 1970 et alors que les pays industrialisés sont frappés par les premières crises pétrolières, deux fours solaires sont déjà installés sur le territoire national, à Mont-Louis (1949) et à Odeillo (1970), témoignant de l'intérêt précoce de l'État et du CNRS pour l'énergie solaire (Ramunni, Deflandre, 2001). La hausse du prix du pétrole accélère le développement de cette recherche qui profite d'une bonne image dans l'opinion publique : Valéry Giscard d'Estaing joue par exemple un « coup médiatique » (*ibid.* : p. 5) en annonçant la création d'un Commissariat à l'énergie solaire à la veille des présidentielles de 1981. En 1983, l'inauguration de la centrale solaire de Thémis par EDF apparaît comme l'apogée de cette dynamique nationale qui a réussi à associer centres de recherche et l'opérateur électrique national dans un projet pilote de production. Cependant, l'effondrement du prix du pétrole, la réussite du programme électronucléaire et les difficultés techniques que rencontre la centrale solaire dissuadent EDF et l'État de poursuivre l'opération (Evrard, 2010 : 282), arrêtant finalement sur un échec ce qui était pourtant un programme leader au niveau mondial. Comme l'explique Jean Deflandre, coordinateur du projet pour le CNRS, « la centrale solaire

---

<sup>1</sup> « France, Photowatt sur la touche », *Libération*, le 14 février 2011.

resta un prototype, parce que le prix du pétrole était faible, parce qu'il aurait fallu un relais industriel et le soutien de l'État, sous la forme d'un grand programme national. On raisonnait à l'époque comme si ces centrales étaient destinées au tiers-monde plus qu'au territoire métropolitain, contrairement à ce qui se passait aux États-Unis où les déserts paraissaient être des lieux tout faits pour utiliser le solaire. La question de l'équilibre des énergies dites nouvelles avec le programme électronucléaire n'a jamais été posée » (Ramunni, Deflandre, 2001 : 7).

*... qui ne résiste pas au succès du programme électronucléaire*

La France était finalement relativement bien positionnée en recherche et développement, mais aussi en terme industriel, dans les technologies solaires à la fin du siècle dernier. Cependant, le succès du programme électronucléaire dispense de chercher d'autres voies pour approvisionner la France en électricité. L'énergie nucléaire répond ainsi aux principes et valeurs forgés par les élites du *Secteur* : indépendance énergétique, prestige et performance scientifiques, développement commandé par la demande et centralisation de la production (Evrard, 2010 : 138). Les « nucléocrates »<sup>1</sup> formés par le triptyque du corps de Mines, du CEA et d'EDF, « par le monopole qu'ils exercent tant sur le plan juridique que sur la maîtrise de l'expertise, [disposent alors] d'un accès privilégié auprès des acteurs politico-administratifs, leur permettant de contrôler la formulation de la politique de l'électricité » (*ibid.*, p. 148). À la dépendance au sentier (Granovetter, 1985) que constitue ce choix technique national, se conjugue une structuration institutionnelle qui monopolise les choix en matière de politique énergétique.

*La dispersion de la 1re génération des techniciens du solaire*

De fait, les acteurs du solaire ont été renvoyés et, en quelque sorte, assignés à la « niche énergétique » des sites isolés, au sein de laquelle un tissu industriel a finalement prospéré jusqu'au milieu des années 2000. Le caractère limité de ces perspectives a sans doute favorisé la dispersion des ingénieurs et chercheurs, pourtant nombreux<sup>2</sup>, travaillant dans le solaire à la fin des années 1970 vers d'autres domaines plus porteurs. À la différence des acteurs de l'éolien, maintenus en activité au sein d'institutions secondaires<sup>3</sup>, et qui trouvent un second

---

<sup>1</sup> Pour reprendre l'expression de Philippe Simmonot (1978) désignant le corps des Mines, qui fournit au CEA et à EDF une part importante de son personnel dirigeant, dont la formation commune cultive l'esprit de corps et le monopole de l'expertise légitime.

<sup>2</sup> 220 chercheurs et ingénieurs sont dénombrés par Jean Deflandre à la fin des années 1970 (Ramunni, Deflandre, 2001).

<sup>3</sup> D'après Aurélien Evrard (2010), les acteurs de l'éolien ont pu traverser le « désert » des années 1980 et du début des années 1990 en étant regroupés et financés à l'AFME, puis à l'ADEME.

souffle au tournant des années 1990, les acteurs français du solaire semblent, avec la fin de Thémis, abandonner l'idée d'une place des technologies solaires dans les systèmes de production massive d'électricité. L'ADEME ne soutient pas cette énergie comme elle a pu soutenir l'éolien<sup>1</sup>. On ne documentera pas plus avant cette question, mais il nous paraît important de noter la quasi-absence de ces acteurs dans les débats publics au début des années 2000<sup>2</sup>, ainsi qu'au sein des opérateurs PV qui se développent à partir de 2006. Cette disparition, du moins des espaces publics où sont discutées les questions énergétiques, d'un groupe technique (et sans doute idéologique) participe de la faiblesse des soutiens que reçoit le PV de l'État et des acteurs appartenant au champ de la production massive d'électricité.

### 1.3 Le PV, une énergie trop peu rentable malgré l'urgence climatique

#### *Le « verdissement » du nucléaire*

En effet, si de nombreux indicateurs manifestent une institutionnalisation du traitement de l'urgence climatique (Lerin, Tubiana, 2005), au travers par exemple la création d'un ministère de l'Écologie et du Développement durable, une mise aux normes européennes du droit français, ou l'encadrement et le financement des agendas 21 locaux (Aspe, Jacqué, 2012), elle n'intègre pas les questions énergétiques, qui demeurent de la compétence du ministère de l'industrie. Durant « les négociations internationales sur la diminution des émissions de gaz à effet de serre, la France a plutôt fait valoir les “vertus” du nucléaire, dont les émissions directes de gaz à effet de serre sont faibles » (Evrard, 2010 : 293). Par ailleurs, « au niveau national, et plus précisément lors des débats parlementaires sur le projet de loi d'orientation énergétique, l'argument climatique a largement été utilisé pour justifier la construction du réacteur de troisième génération, l'EPR » (*ibid.*). Dès lors, forte d'une réhabilitation écologique du nucléaire, « la tendance est à une conception qui articule l'énergie et l'environnement en termes d'arbitrage entre risque climatique et risque nucléaire » (*ibid.*). Les EnR se voient ainsi évincées des solutions efficaces au détriment du nucléaire, et rabattues à une fonction d'« énergies d'appoint », c'est-à-dire réduites à une part limitée dans la production globale, obstacle majeur à leur développement (Zelem, 2002 : 89).

#### *Le PV, une énergie de science-fiction*

Si le « verdissement » du nucléaire limite le développement de l'éolien (Evrard, 2010 : 291),

---

<sup>1</sup> Dans une interview donnée au *Monde* le 31 août 2005, alors que Jacques Chirac fait de l'énergie une priorité nationale dans un contexte de flambée des prix du pétrole, Michèle Pappalardo, présidente de l'ADEME, considère qu'« on est encore loin de la rentabilité pour le kWh PV (...), alors que celui [éolien] coûte aujourd'hui à peu près autant que le kWh fourni par une turbine à gaz. » (*Le Monde*, 31 août 2005).

<sup>2</sup> Absence constatée au travers de la lecture des grands quotidiens nationaux (*Le Monde*, *Le Figaro* et *Libération*) entre 2000 et 2006.

il étouffe toutes les velléités de développement du PV. Les arguments ne manquent pas alors pour dénigrer le PV et dénoncer sa faible rentabilité et son inefficacité productive. En 2000, un article du *Monde* raille l'Allemagne et sa sortie du nucléaire qui la contraint à recourir aux énergies fossiles face à l'extrême faiblesse de la capacité PV installée<sup>1</sup>. D'autres articles constatent que « malgré les progrès technologiques réalisés dans les différentes filières, les coûts de production restent élevés »<sup>2</sup>, la différence entre le coût de production du kilowattheure par une centrale nucléaire et le PV étant de un à quinze<sup>3</sup>. L'absence de production industrialisée du PV renvoie ainsi cette technologie vers un futur de science-fiction que symbolisent les projets de centrales solaires orbitales<sup>4</sup>, déjà imaginés par les Japonais, et éloigne la possibilité d'éventuels développements sur le sol français.

### *Le paradoxe des régulations européennes*

L'avis formulé par la Commission de régulation de l'énergie (CRE)<sup>5</sup> en 2002 à l'occasion de la mise en œuvre des tarifs garantis d'achat pour l'éolien et pour le PV présente le PV comme une énergie de trop faible rentabilité : « Que la production PV soit comparée au nucléaire ou au gaz, le tarif proposé pour la métropole continentale, la Corse et les DOM est plusieurs fois supérieur à la somme des coûts et des externalités environnementales évitées. Les autres objectifs mentionnés à l'article 1er de la loi ne peuvent en aucune manière justifier un écart aussi important, qui conduit à ce que l'électricité PV soit achetée au moins au quadruple de sa valeur, y compris le bénéfice environnemental attendu (...) »<sup>6</sup>. La CRE s'inquiète ici des impacts qu'implique le tarif garanti d'achat sur certains consommateurs, les surcoûts du tarif garanti d'achat étant basculés sur la facture d'électricité au travers du mécanisme de la contribution au service de l'électricité (CSPE)<sup>7</sup>. Le tarif d'achat étant garanti pour 20 ans, les surcoûts qu'il engendre pèsent durablement sur les consommateurs. Or, la CRE a principalement pour objectif d'assurer « le développement de la concurrence au bénéfice des

---

<sup>1</sup> « La fermeture des centrales obligera à recourir aux énergies fossiles », *Le Monde*, 17 juin 2000.

<sup>2</sup> « Les coûts de production des énergies alternatives restent élevés », *Le Monde*, 14 novembre 2000.

<sup>3</sup> « La monoculture du nucléaire pénalise le développement des EnR », *Le Monde*, 18 novembre 2000.

<sup>4</sup> « Dans quarante ans, l'électricité pourrait venir de l'espace », *Le Monde*, 31 mai 2001.

<sup>5</sup> Autorité administrative indépendante, créée par la loi de 2000, la CRE « concourt au bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel au bénéfice des consommateurs finaux et en cohérence avec les objectifs de la politique énergétique » (Extrait de la description des missions de la CRE publiée sur son site Internet, [www.cre.fr](http://www.cre.fr), consulté le 29 septembre 2015).

<sup>6</sup> CRE, avis du 14 mars 2002 au sujet du PV.

<sup>7</sup> La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est un prélèvement de nature fiscale sur les consommateurs d'électricité, destiné à dédommager les opérateurs des surcoûts engendrés par les obligations qui leur sont imposées par la loi sur le service public de l'électricité. Elle est acquittée par le consommateur final d'électricité directement sur sa facture au prorata de sa consommation.

consommateurs (...) notamment en matière de prix du marché de détail »<sup>1</sup>. Par ailleurs, les bénéfices environnementaux attendus étant les mêmes que ceux de l'éolien, elle ne comprend pas la raison d'un tarif garanti d'achat plus élevé que l'éolien tant que les capacités de déploiement de l'éolien ne sont pas saturées. L'objectif de développement de technologies de production massive d'électricité considérées d'avenir que doit justement remplir l'instrument du tarif garanti d'achat, ne justifie pas aux yeux de la commission un tel surcoût.

Cet avis de la CRE illustre parfaitement les paradoxes de régulation qu'a engendrée l'ingérence de l'Union européenne dans les politiques énergétiques nationales. La création de la CRE est liée à une transposition de la directive européenne de 1996 qui accompagne l'ouverture d'un marché européen de l'énergie, obligeant les États membres à se doter d'une autorité de surveillance et de régulation de leur marché de l'électricité. Mais, comme on l'a vu, l'ouverture des marchés de l'électricité avait aussi pour contrepartie l'objectif de favoriser le développement des EnR. Les États sont néanmoins libres d'adopter les politiques publiques qu'ils souhaitent pour atteindre les objectifs, alors indicatifs, de production d'électricité d'origine renouvelable (21 % pour la France). Or, la CRE, qui émane pourtant d'une volonté européenne, a ses propres critères de régulation et, alors que le gouvernement français propose un tarif pour le PV trois fois inférieur à ses voisins, elle considère déjà ce tarif comme trop élevé. En effet, partant du consommateur et donc du prix national de l'électricité, ainsi que de sa contribution via la CSPE au développement de l'éolien, elle ne peut arriver qu'à ces conclusions : la France, grâce à son parc nucléaire, offre à ses citoyens une des électricités les moins chères du monde ; pourquoi devrait-elle alors faire porter sur le consommateur le développement d'une énergie dont les bénéfices environnementaux semblent non significativement supérieurs à ce qu'apporte l'éolien ?

Ainsi, même si le président du SER et celui de l'Union française de l'électricité s'expriment pour rappeler la fonction d'« encouragement nécessaire aux nouvelles filières de production verte »<sup>2</sup> de la CSPE, l'enjeu énergétique français se joue ailleurs. L'arrêt programmé d'une partie des centrales nucléaires à partir de 2020 accélère la nécessité pour les acteurs de la filière nucléaire d'une validation gouvernementale de relance d'un programme de construction nucléaire<sup>3</sup>. Le thème du nucléaire va occuper la majeure partie des débats qui

---

<sup>1</sup> Extrait de la description des missions de la CRE publiées sur son site Internet, [www.cre.fr](http://www.cre.fr), consulté le 29 septembre 2015.

<sup>2</sup> « La guerre de l'électricité n'aura pas lieu », *Le Monde*, 26 juin 2002.

<sup>3</sup> Construction d'un nouveau réacteur nucléaire à eau pressurisée (EPR), comme « tête de série » du renouvellement du parc existant, et lancement du programme de recherche ASTRID pour les réacteurs dits de « Génération IV ».



participent de l'élaboration de la loi de 2005 fixant les orientations de la politique énergétique<sup>1</sup>. Si le soutien à l'éolien est sauvé grâce à un intense lobbying du SER (Evrard, 2010 : 319), le solaire ne bénéficie pas de cet appui, comme le note un journaliste du *Monde* à l'issue des débats parlementaires : « dans un contexte énergétique dominé par le nucléaire d'EDF, le solaire est considéré, au mieux, comme un sujet de recherche à long terme »<sup>2</sup>. Il prend finalement dans la loi une part symbolique au développement des EnR au travers du plan « Face sud » dans le bâtiment qui doit permettre l'installation de 50 000 toits thermiques-photovoltaïques solaires par an en 2010. Or, « cette technique n'étant pas encore opérationnelle, mais simplement à l'état de recherche menée par le Commissariat à l'énergie atomique »<sup>3</sup>, ce plan ne permet pas un décollage des installations PV en France.

### *Un PV isolé à la veille du lancement d'une politique publique volontariste*

Dès lors, à l'aube du tournant de 2006 que va connaître le PV, un certain nombre d'éléments peut caractériser la période précédente qui participe de la structuration des acteurs et de l'opinion publique sur le PV. Ainsi, malgré un développement important de la recherche à la fin des années 1970 et au début des années 1980, le PV ne s'est pas imposé comme une forme massive de production d'électricité. Sa vocation est en dehors du réseau de distribution métropolitain, assigné à l'équipement des sites isolés en combinaison avec des batteries, essentiellement à l'étranger, ce qui maintient un petit tissu industriel français. Cette énergie est considérée non rentable en comparaison du nucléaire et de l'éolien. Elle est encore mal connue des Français, puisque seulement 39 % déclarent en 2004 reconnaître le PV comme une EnR. Cependant, sa notoriété va croissante (49 % en 2005<sup>4</sup>), associée à une éventuelle conquête spatiale<sup>5</sup>, mais sans lien avec le présent des choix politiques au regard des questions énergétiques du quotidien.

En effet, la production électrique française est globalement dominée par les acteurs du nucléaire qui influent directement sur les choix énergétiques en organisant les autres contributions électriques (d'origines thermique à flamme et hydraulique) pour assurer les points de consommation. La mise en marché concurrentielle de l'électricité au niveau

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (Loi POPE)

<sup>2</sup> « L'énergie solaire attend sa réhabilitation face au nucléaire », *Le Monde* du 7 janvier 2005.

<sup>3</sup> « Le Parlement soutient fermement l'énergie solaire », *Le Monde*, 12 juin 2004.

<sup>4</sup> Réponse à la question : « Quels sont les EnR que vous connaissez, ne serait-ce que de nom ? », (ADEME, 2011 : 17).

<sup>5</sup> On a déjà vu qu'à cette époque la presse nationale cite essentiellement le développement de l'énergie PV dans le cadre de projets futuristes de centrales orbitales.

européen et la prise en charge internationale des enjeux climatiques ont favorisé le développement d'une alternative aux modalités jusqu'ici dominantes de production au travers de la promotion des EnR et de la politisation d'une thématique jusqu'ici confisquée par les « nucléocrates ». Toutefois, l'orientation progressive du *Secteur* en direction d'autres énergies, telles que l'éolien, n'a pu s'effectuer qu'à la condition que ces énergies s'insèrent dans le modèle centralisateur sur lequel ont jusqu'ici été fondées les productions massives d'électricité (d'origine hydraulique et nucléaire), en favorisant des installations de grande taille. L'éolien devient finalement « une énergie comme les autres » à partir du moment où les acteurs économiques et techniques du *Secteur* sont prêts à s'engager sur ce marché. Cette « normalisation » de l'éolien a facilité son intégration au sein des orientations de politiques publiques retenues lors de la mise en débat des enjeux énergétiques qui a eu lieu en 2005.

Cette domination du *Secteur* n'a pas empêché tout développement de nouveaux acteurs du renouvelable. Animés au départ par un projet alternatif de société, où la relocalisation des moyens énergétiques joue un rôle central, ces acteurs se sont acculturés aux logiques de marché du développement énergétique, abandonnant une part importante de l'idéologie originelle. Le rassemblement de ces entreprises de développement éolien de taille moyenne au sein d'une fédération nationale distincte, France Energie Eolienne, témoigne d'une volonté de s'assurer une autonomie organisationnelle et de représentation. Mais cette fédération défend avant tout les intérêts de l'éolien, le PV disparaissant des priorités par défaut d'acteurs portant ce type d'intérêt. Pourtant, dans les pays voisins, et tout particulièrement en Allemagne, une politique volontariste de développement de la filière PV a été mise en place qui va influencer celle qui est promue par le gouvernement français à partir de 2005.

## **2 2005 – 2010 : Un développement inspiré par une vision colbertiste, relayé par une vision libérale**

Une nouvelle orientation de politique énergétique s'opère au deuxième semestre 2005, en lien avec un changement de contexte aux multiples facettes. Elle prend l'aspect d'un changement de cap profond et continu. Elle favorise l'émergence puis le foisonnement d'opérateurs et d'installations sur tout le territoire, et en particulier dans ses zones méridionales. Mais sous la même apparence des panneaux, des petites aux grandes installations PV, les opérateurs sont très différents. L'opinion générale ne fait cependant pas vraiment de distinction au sein de cette vague « bleu métal » qui recouvre toits, champs et coteaux, emportée dans une euphorie de développement qui dure presque cinq années. Fin 2010, dans un même entrain, différentes visions s'expriment pourtant.

## 2.1 L'essor du solaire : un retournement du contexte énergétique

Le début du changement de position du gouvernement français vis-à-vis du PV se situe à la fin du mois d'août 2005. Le pétrole connaît alors une flambée de ses cours : il atteint 70 \$ le baril le 29 août 2005, soit presque trois fois le prix de mai 2003 (29 \$), provoquant de vifs commentaires dans toute la presse. Non pas que les cours n'aient été jusqu'ici fluctuants<sup>1</sup>, mais cette hausse se déroule dans un contexte international où de nombreux pays producteurs sont déstabilisés politiquement, les analystes tablant sur « une flambée durable du pétrole »<sup>2</sup>. Pour le chef de l'État français, un prix du pétrole « durablement élevé (...) rend indispensable » (*ibid.*) le renouveau de la politique énergétique française, déclarant que l'énergie est devenue un domaine prioritaire de l'économie. Ce renouveau doit, selon lui, répondre aux « défis cruciaux de l'environnement et du changement climatique » (*ibid.*) par la mise en place de programmes d'innovations industrielles, citant, parmi d'autres, l'énergie solaire, et non pas l'éolien. La mise à l'agenda saisit un moment de conjonction entre un problème identifié au niveau central par des indicateurs (la balance des paiements est impactée par la hausse du pétrole) et une solution de développement du PV déjà éprouvée en Allemagne notamment. Au sommet de l'État, tout d'un coup, le développement de l'énergie solaire devient une priorité nationale, alors que jusqu'ici les politiques publiques n'avaient cessé de rabaisser son importance. Mais, en y regardant de plus près, l'occasion s'agence dans « une structure d'opportunités » (Kitchelt, 1986) bien plus large que la seule hausse du pétrole, laissant présager un effet d'annonce à l'intérieur d'une stratégie politique plus large.

### *Une opportunité politique pour M. de Villepin*

Cette déclaration et le programme qui suit doivent être resitués dans le contexte politique de la période d'arrivée de Dominique de Villepin comme Premier ministre le 31 mai 2005. « Le patriotisme économique dont ce programme est l'occasion vient en écho au rejet récent du projet de constitution européenne (2005), et du néo-libéralisme qu'elle est censée représenter (Gueldry, 2006 : 428).

Cette annonce s'inscrit donc dans le répertoire des « coups politiques » qui préparent l'élection présidentielle de 2007 pour laquelle Dominique de Villepin ne cache pas ses ambitions comme challenger gaulliste de M. Sarkozy. L'analogie avec Valéry Giscard d'Estaing, qui usa du même procédé en 1978 avec l'annonce de la création du Commissariat à l'énergie solaire (COMES), caractérise la technologie solaire comme un objet chargé, depuis

---

<sup>1</sup> Le cours du baril de pétrole atteint déjà 55 \$ le 27 octobre 2004, puis retombe à 44 \$ le 29 décembre 2004, remonte à 55 \$ le 1er avril 2005, puis redescend à 47 \$ le 20 mai 2005.

<sup>2</sup> « Le pétrole cher donne leur chance aux EnR », *Le Monde*, 31 août 2005.

longtemps, en promesses d'avenir. Cet usage politique dénote bien l'appropriation par les hommes politiques de la pluralité des sens qui peut être rattachée à la technologie solaire. Porteuses à la fois de modernité, de développement économique et de respect environnemental, les promesses qu'elle véhicule participent « à ce climat de volontarisme et d'optimisme, à ces libertés prises avec les tendances lourdes de l'évolution sociale » (Le Bart, 1990 : 226), dont M. de Villepin souhaite être le représentant.

Ce revirement est également une manière de se réapproprier la thématique écologique de nouveau montante dans l'opinion. « La croissance des publications "critiques" contre la politique énergétique » (Evrard, 2010 : 318), ou l'audience suscitée par le « Pacte Écologique » de Nicolas Hulot, figure médiatique de l'écologie<sup>1</sup> lors des élections de 2007, fournissent des indices de cette évolution. Réorienter la politique énergétique en direction des EnR correspond ainsi à une correction de la trajectoire idéologique du gouvernement, à sa mise au diapason avec une opinion publique plus sensible à la thématique écologique. Si on ne dispose pas de chiffres mesurant l'opinion publique en matière d'appréciation du solaire entre 2006 et 2007, le niveau de popularité atteint par les EnR en 2008 (voir encart ci-dessous) traduit l'engagement de la politique volontariste débutée dès 2006, où le PV apparaît comme une des réponses aux préoccupations environnementales de la population.

### **Un sondage comme construction ou suivi de l'opinion ?**

L'utilisation des données de sondages réalisés par un grand institut français (BVA) à partir d'une commande de l'ADEME pose la question du traitement sociologique de ce type de source. La taille de l'échantillon (1011 personnes âgées de 18 ans et plus) et sa construction à partir de la méthode des quotas (sexe, âge, CSP (4 catégories), région d'habitation (9)), correspondent aux critères de représentativité attendus pour ce type d'étude. En revanche, les conditions de recueil des données se révèlent plus problématiques. En effet, comme l'analyse Patrick Champagne, « deux effets majeurs que tendent à produire les sondages d'opinion ordinairement pratiqués, à savoir l'effet d'imposition de problématique et l'effet de détournement du sens des réponses, (...) se conjuguent pour produire ce qu'on peut appeler un effet global de consensus » (1978 : 97). Comme l'explique l'auteur « poser la même question à un échantillon représentatif national, c'est en effet présupposer l'existence

---

<sup>1</sup> Journaliste-reporter, animateur-producteur de télévision et auteur d'essais proécologie, Nicolas Hulot a profité de la notoriété qu'il a acquise à la télévision, notamment au travers de l'émission *Ushuaïa* (1987-1996), pour s'engager plus avant dans la protection de l'environnement et la sensibilisation du grand public sur les questions écologiques. En 1990, il crée la Fondation Ushuaïa qui devient, en janvier 1995, la Fondation Nicolas-Hulot pour la nature et l'Homme puis en 2011, la Fondation pour la nature et l'Homme. Après avoir envisagé sa candidature à l'élection présidentielle de 2007, pour que les questions écologiques urgentes pèsent dans la campagne électorale, il se retire en janvier 2007, après la signature d'un Pacte écologique par 15 candidats supposés ou prononcés, dont l'ensemble des candidats des partis dits « de gouvernement » (PS, UMP, UDF, Les Verts, PCF). Ce Pacte est une charte environnementale qui établit 10 objectifs et 5 propositions concrètes dont l'application représenterait la traduction des principes du développement durable dans les principales politiques publiques (économie, énergie, agriculture, aménagement du territoire, transports, fiscalité, environnement, santé).

d'un consensus sur l'intérêt qu'il y a à se poser cette question, c'est faire comme s'il existait une sorte d'accord implicite sur les questions qui méritent d'être posées et c'est, en définitive, obliger des individus à répondre à des questions qu'ils ne se posent pas ou qu'ils ne se posent pas sous cette forme » (*ibid.*). Ainsi, lorsque le sondage de BVA pose la question « Vous personnellement, êtes-vous tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout favorable au développement des EnR en France » (ADEME, 2011 : 40), le sondage induit manifestement une réponse positive compte tenu, d'une part, du consensus politique et médiatique que revêt alors la cause environnementale et, d'autre part, de la nécessité de développer les EnR qui est promue par ces mêmes acteurs. Lorsqu'ensuite les réponses « plutôt favorable » et « tout à fait favorable » sont additionnées pour former une seule catégorie « favorable », catégorie qui regroupe d'une année sur l'autre entre 97 et 99 % des sondés, le sondage a alors parfaitement rempli son objectif de construction d'un consensus. On pourrait ainsi énumérer les nombreux biais intrinsèques à ce type de sondage. Par exemple, la durée de passation moyenne est de 16 minutes pour 34 questions, ce qui laisse aux sondés moins de 30 secondes accordées en moyenne à chaque réponse. Au-delà du temps restreint accordé à des questions parfois complexes (par exemple la question 4-2 demande : « Selon vous, qui devrait contribuer financièrement au développement des énergies renouvelables ? »), l'égalité de traitement des sondés présuppose l'égalité de leur connaissance du domaine ou des capitaux culturels disponibles pour saisir de manière univoque le sens de la question, alors que certains d'entre eux peuvent s'être construit une opinion documentée ou empirique du sujet, là où d'autres n'ont qu'une opinion entendue au travers des médias. Peut-on alors accumuler des opinions, qui seraient formellement les mêmes, d'individus non directement intéressés avec celles de ceux qui auraient éprouvé directement la question ?

On saisit bien là toutes les limites de ce type de sondage. Il nous apparaît cependant digne d'intérêt si l'on considère non pas qu'ils fournissent une image réelle de l'opinion à un temps donné, mais que le suivi longitudinal des réponses à une même question permet de saisir l'évolution de la construction d'une opinion publique sur un sujet. Par exemple, si l'on reprend la question « Vous personnellement, êtes-vous tout à fait, plutôt, plutôt pas ou pas du tout favorable au développement des EnR en France », et que l'on distingue et suit les avis « plutôt favorable » et « tout à fait favorable », leurs évolutions indiquent des mouvements dans l'opinion sur cette période. S'ils sont « seulement » 57 % à exprimer un avis « tout à fait favorable » en 2004, ce pourcentage passe à 65 % en 2005 puis à 67 % en 2008. À partir de 2009, l'expression d'une conviction pro-EnR ne rassemble plus que 64 % des sondés, puis 51 % en 2010 alors que la controverse sur le PV bat son plein. Les « tout à fait favorables » remontent ensuite à 55 % en 2011. On peut constater la corrélation entre le mouvement d'opinion et la diffusion des idées sur les EnR. Au fur et à mesure que les avis diffusés par les médias sont contradictoires, que la question des EnR se complexifie, les personnes ne savent plus finalement s'il convient d'exprimer un avis sans réserve. L'évolution des avis témoigne non pas d'une évolution de l'opinion, mais d'une part croissante de sondés embarrassée par cette question, et qui tempère leur soutien en se disant « plutôt favorable », solution de réponse qui englobe un avis positif sous d'éventuelles réserves qui ne sont pas exprimées, mais qu'il convient de manifester pour tenir compte des nouvelles informations diffusées par les médias. Le sondage vient réifier une opinion en construction, dont il est lui-même un des acteurs : les sondés peuvent en effet penser que leur avis doit refléter les idées véhiculées par les médias.

### *Un Secteur rassuré par la relance du nucléaire*

Cette action gouvernementale en faveur des EnR s'explique aussi par la confirmation de

l'emprise des acteurs de la filière nucléaire sur la politique énergétique française. L'État sort à peine d'une période où ces acteurs ont gagné sur tous les fronts et inscrit dans le marbre le maintien durable d'une politique énergétique basée sur le nucléaire. Le développement d'autres filières énergétiques n'est plus perçu comme une concurrence, le renouvellement du nucléaire étant acquis au travers du lancement du Réacteur pressurisé européen (EPR) et du réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) respectivement dans les domaines de la fission et de la fusion. Bien au contraire, énergies nucléaires et renouvelables s'affichent conjointement au sein d'une « production d'énergie équilibrée »<sup>1</sup>, sans détailler les proportions de cet équilibre. Plus précisément, ce nouvel accueil des EnR par les acteurs dominants, jusqu'alors défiants à leur égard, rend compte de l'appropriation de ces nouvelles technologies. On peut y voir un effet d'apprentissage acquis au travers de la maîtrise « de l'ensemble du cycle de production éolienne (...) [et de sa conformation à ses] cadres de pensée » (Evrard, 2013 : 248), apprentissage qui donne l'assurance d'une intégration des technologies renouvelables de même type, comme le PV, aux cadres de sa gestion centralisée. Le développement qu'a connu le PV en Allemagne depuis 2002 peut signaler les potentialités de développement que recèle cette technologie. Les tarifs garantis d'achat attractifs ont impulsé un développement rapide de l'industrie, qui est passée « de l'artisanat à l'industrie de haute technologie »<sup>2</sup>. Cette industrie a ainsi créé 10 000 emplois. Conjointement, le pays connaît une forte progression du parc PV installé. 364 MW de plus ont été implantés dans le pays en 2004, contre 280 au Japon, jusqu'ici leader mondial. Parmi ces installations, les premiers « parcs solaires géants » au sol voient le jour, comme celui de Bavaria Solarpark « qui représente 10 mégawatts sur l'équivalent de 56 terrains de football »<sup>3</sup>. L'Espagne et la Chine ont d'ores et déjà emboîté le pas de l'Allemagne au travers de l'instrument du tarif garanti d'achat ou par des investissements privés massifs dans les outils industriels. Par comparaison, l'industrie française solaire paraît moribonde. Si Total crée en 2004 une usine de production de panneaux solaires près de Toulouse et investit avec Electrabel (société belge qui appartient à GDF Suez depuis 2005) dans une société de production de cellules PV (Photovoltech), la production demeure anecdotique. La visite officielle effectuée en juin 2004

---

<sup>1</sup> Lors du débat public « EPR Tête de série », EDF « affirme que [son] ambition (...) est de disposer d'un panel de production d'énergie équilibré. Le Contrat de Service Public, document signé par EDF récemment, donne une vision de l'ensemble des investissements qu'EDF entend engager dans un avenir proche. Il est ainsi question de travailler sur l'EPR, mais aussi sur les centrales thermiques existantes (cf. rénovation) et sur la consommation de pointe. Il faut savoir aussi qu'EDF a décidé d'investir (...) 3 milliards d'euros [dans] le développement du parc des EnR » (CNDP, « Compt rendu de la réunion thématique du 29 novembre 2005 », *Débat public EPR « Tête de série »*, p. 2).

<sup>2</sup> « L'énergie solaire est passée de l'artisanat à l'industrie de haute technologie », *Le Monde*, 11 juin 2004.

<sup>3</sup> « Francfort fête les entreprises spécialisées dans l'énergie solaire », *Le Monde*, 11 octobre 2005.

par Dominique de Villepin en Allemagne, en tant que ministre de l'Intérieur<sup>1</sup>, lui a-t-elle donné l'occasion de mesurer ce développement et de fournir l'idée d'un développement du PV en France pour le moment où il serait aux commandes ? Le développement de l'industrie du PV outre-Rhin n'est de toute manière un secret pour personne<sup>2</sup>, comme il paraît fort probable qu'il inspire un gouvernement à la recherche de nouveaux moteurs de croissance.

### *Un développement du PV inscrit dans l'eupéanisation des politiques publiques*

Cette diffusion européenne d'un modèle de développement économique, dont la France profite déjà en vendant son surplus d'électricité d'origine nucléaire, paraît consubstantielle à l'adoption des politiques publiques européennes et de leurs instruments. Les 21 % d'énergie renouvelable dans la production électrique nationale qui n'étaient alors qu'un objectif indicatif, sans obligation, deviennent en 2005 « un objectif chiffré », une « ligne de mire »<sup>3</sup> fixés par Bruxelles auxquels il faut se conformer. Dominique de Villepin affirme son intention de « développer massivement l'énergie solaire »<sup>4</sup> en relevant le tarif garanti d'achat pour l'énergie PV, utilisant cet instrument comme levier principal du développement de la production et de la filière, à l'instar de ses voisins européens et de ce que préconisait la commission européenne depuis la fin des années 1990 (Bocquillon, 2013). La valorisation du tarif garanti d'achat doit sans doute être replacée dans le double mouvement d'« eupéanisation horizontale et verticale » (Guigner, 2011). Il s'agit de faire usage des préconisations de l'Union européenne et de l'expérience acquise sur ces domaines d'action par des pays européens voisins « pour gagner en légitimité, pour acquérir de nouveaux moyens d'action (juridiques, techniques ou financiers) et pour améliorer leurs efficacités et celle de leurs politiques » (*ibid.* : 103). Pourtant, l'Allemagne du développement PV et l'Europe de la vertu climatique ne semblent pas totalement convaincre l'État français dans l'adoption d'un nouveau référentiel sectoriel de politique publique (Muller, 1992). La directive de 2008 qui définit des objectifs contraignants pour chaque État membre en matière d'EnR dans la production d'électricité globale, mais qui n'obtient pas l'harmonisation européenne des instruments de promotion des EnR, indique le refus français de l'adoption d'un instrument commun contraignant, comme la fixation d'un tarif unique et attractif au niveau européen. Si l'État français veut bien saisir l'opportunité de développement qu'offre le

---

<sup>1</sup> Communiqué commun franco-allemand du 10 juin 2004, disponible sur [www.interieur.gouv.fr](http://www.interieur.gouv.fr).

<sup>2</sup> La 19e Conférence européenne PV s'est tenue à Paris du 7 au 11 juin 2004 et a regroupé plus de 200 exposants, dont de nombreux industriels allemands.

<sup>3</sup> Termes utilisés par le président Jacques Chirac et repris dans l'article « Le pétrole cher donne leur chance aux EnR », *Le Monde*, 31 août 2005.

<sup>4</sup> « Le gouvernement augmente le prix de rachat de l'électricité photovoltaïque », *Le Monde*, 18 novembre 2005.

solaire, notamment parce qu'elle correspond à la conjoncture politique et économique du moment (dont nous avons dressé en partie le spectre), il n'est pas pour autant prêt à se ranger derrière une politique énergétique européenne pro-EnR. Le tarif garanti d'achat semble donc, au moment de son adoption, un instrument politique circonstanciel plus que la traduction d'un nouveau référentiel de développement des EnR.

## 2.2 Une politique publique maintenue pour servir d'autres buts ?

Comment alors expliquer le maintien d'un tarif garanti d'achat élevé pendant quatre ans et demi par les ministères en charge de l'énergie, alors qu'il n'est manifestement pas adopté par les élites liées au *Secteur*, qui ont en fait conservé leur modèle de développement centralisateur et corporatiste, comme on le verra après le moratoire. Plusieurs éléments explicatifs peuvent être avancés : tout d'abord, pour un même instrument utilisé de 2006 à 2010, il y a une discontinuité politique, par l'alternance au pouvoir de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy, qui n'attribuent pas au développement des EnR la même signification politique et économique et s'accommodent du tarif garanti d'achat pour des raisons différentes. Ensuite, les acteurs du *Secteur* sont relativement sereins face à cet instrument d'ouverture des marchés : ils savent qu'ils occupent une position dominante sur le marché intérieur français, et que, quels que soient les instruments, ils s'imposeront. Ils se sont, en quelque sorte, construits une assurance au travers d'apprentissages et de manières de faire (*policy-making*). Comme ils ont pu contraindre l'éolien à se couler dans les attendus de l'organisation centraliste, ils pensent qu'ils pourront reproduire ce schéma avec le PV. Enfin, il faut aussi prendre en compte des éléments externes, plus politiques et conjoncturels, comme la dépendance du gouvernement à d'autres domaines (agricole notamment) ou la hausse du prix de l'énergie. Ces éléments le contraignent à ajuster sa politique aux conditions du moment, ce qui retarde la réalisation d'arbitrages dans le pilotage des tarifs garantis d'achat, alors que leurs niveaux étaient depuis longtemps considérés par des élites centrales comme trop favorables aux producteurs par rapport au coût de l'électricité d'origine PV.

### *Le néo-colbertisme de Dominique de Villepin*

Lorsque *The Economist* constate en mars 2006 « le retour de Colbert » et du patriotisme économique<sup>1</sup> avec Dominique de Villepin, il fait référence à Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), contrôleur général des finances de Louis XIV (1638-1715), qui fonda une vision française du mercantilisme et de l'enrichissement national, établie sur l'augmentation des exportations et la compression des importations par l'action de l'État. Ce modèle passe par la

---

<sup>1</sup> « French economic nationalism. Colbert was here. », *The Economist*, 23 mars 2006.



création d'entreprises d'État, « comme les Gobelins en 1667 ou Airbus dans les années 1970 » (Gueldry, 2006 : 423), protégées et gérées par les « grands commis » de l'État royal ou les « hauts fonctionnaires ». L'idée consiste donc à constituer de « grands projets nationaux » (Concorde, nucléaire, TGV) dotés d'« une mission économique (créer un produit compétitif à haute valeur ajoutée) et politique (montrer l'excellence du modèle national) » (*ibid.*). Et ce sont bien les idées du colbertisme qui sont convoquées lorsque Dominique de Villepin en appelle à « rassembler toutes les énergies autour d'un véritable patriotisme économique » en juillet 2005 (Matelly, 2010 : 115). La fusion, supervisée et financée par l'État, de GDF avec le groupe Suez début 2006 correspond à ce type d'interventionnisme étatique. Alors que Suez est menacé par une offre publique d'achat (OPA) hostile du groupe énergétique italien Enel, dans un contexte de fusion de groupes à l'échelle européenne, le gouvernement choisit d'intervenir, à l'encontre de la dynamique des marchés, mais aussi des mécanismes de libéralisation des entreprises énergétiques prônés par la commission européenne<sup>1</sup>, soulevant des protestations parmi de nombreux voisins européens. De fait pour ce gouvernement, à l'instar de ses prédécesseurs des années 1970 et 1980, la « politique industrielle apparaît (...) comme une prérogative régaliennne » (Muller, 1992 : 278). L'adoption des tarifs garantis d'achat ne peut être réduite à un « suivisme » des politiques menées outre-Rhin et doit être également comprise comme la volonté de réutiliser, au sein d'un espace national dont la technostructure considère maîtriser l'infrastructure électrique, un instrument pour ses propres intérêts.

Mais, le soutien au solaire annoncé en août 2005, comme devant passer par l'augmentation du tarif garanti d'achat, annoncée fin 2005, n'est effectif qu'en juillet 2006. Cette « très longue attente »<sup>2</sup> pour la mise en application de l'annonce peut certes en partie s'expliquer par la bureaucratisation de l'action publique<sup>3</sup>, mais peut également s'interpréter comme un délai supplémentaire donné au tissu industriel français, et en premier lieu à son opérateur historique EDF, pour se préparer au mieux à l'ouverture de ce nouveau marché concurrentiel. En effet, il paraît difficile d'imaginer que les grands groupes français de production d'électricité, et en premier lieu EDF, ne soient pas associés à la mise en œuvre de cette politique publique, sachant que le principe d'une approche colbertiste veut que « dans chaque secteur

---

<sup>1</sup> La libéralisation des marchés de l'énergie a commencé en 1997 pour l'électricité (Directive 96/92/CE) et en 2000 pour gaz naturel (Directive 98/30/CE), et s'est poursuivie dans les années 2000 (Directive 2003/54/CE et Directive 2003/55/CE).

<sup>2</sup> Commentaire formulé à propos de l'arrêté du 26 juillet 2006 par l'association de promotion des EnR, Hespul, sur son site PV.info consulté le 14 janvier 2014.

<sup>3</sup> Les avis du Conseil supérieur de l'électricité et du gaz et de la Commission de régulation de l'énergie ne sont connus respectivement que le 30 mai et le 29 juin 2006.

d'intervention de l'État, et donc pour chaque politique sectorielle, on voit se mettre en place un acteur dominant qui va incarner la gestion du secteur par l'État » (Muller, 1992 : 279). Dans l'éolien, les grands groupes français de production d'électricité, EDF, AREVA, GDF-Suez, à partir d'une politique similaire, se sont imposés comme les acteurs dominants de ce segment d'activité. Au niveau du PV, les atouts d'EDF ne manquent pas non plus. L'entreprise bénéficie d'un réseau d'intervention chez les particuliers qui lui offre une situation de premier choix pour investir le marché domestique, position dominante qui lui sera plus tard reprochée<sup>1</sup>. Par ailleurs, le gouvernement entend favoriser les « installations de forte puissance »<sup>2</sup>, conformant le développement du PV, à l'instar de ce qu'on a vu pour l'éolien, à une logique de production de masse à destination du réseau national.

### *Sarkozy, la continuité dans la rupture*

L'alternance en demi-teinte de mai 2007, puisqu'un gouvernement de droite d'inspiration libérale succède à un gouvernement de droite d'inspiration gaulliste, ne va pas infléchir la politique volontariste du développement du PV. Au contraire, plusieurs éléments vont concourir à intensifier cette politique. D'une part, le modèle économique sous-jacent au tarif garanti d'achat correspond finalement davantage à la vision libérale du nouveau président, « dans laquelle le marché est le principe organisateur et régulateur des modes d'existence et des actions de l'État » (Debourdeau, 2011 : 96). Et même si l'instrument du tarif garanti d'achat crée davantage une sorte de « faux marché » puisqu'il est impulsé et administré par l'État, le principe de son fonctionnement relève d'un primat donné aux forces économiques pour développer un domaine d'activité. D'autre part, la thématique environnementale, très présente lors de la campagne présidentielle, est enfourchée par Nicolas Sarkozy au lendemain de l'élection au travers de l'organisation d'un Grenelle de l'environnement, annoncé tour à tour « comme “un temps de refondation”, “une rupture” avec une approche trop technique de l'écologie pour en faire “une question de société” » (Lascoumes, 2011 : 281). À l'issue du Grenelle de l'environnement, les objectifs de production électrique d'origine PV, jusqu'ici non chiffrés spécifiquement, sont fixés à 1 100 MW installés fin 2012 et 5 400 MW en 2020. Le tarif garanti d'achat de l'électricité d'origine PV est relevé de 5 % pour tous les systèmes (petites et grandes toitures, au sol). En 2009, Jean-Louis Borloo, ministre en charge de la mise

---

<sup>1</sup> Voir la décision de l'Autorité de la concurrence du 17 décembre 2013 suite à une saisie de la société Solairedirect sur les pratiques mises en œuvre par EDF et l'article réalisé à ce sujet par enerzine.com : « Solaire PV : L'Autorité de la concurrence sanctionne EDF » du 23 décembre 2013, consulté sur le site [www.enerzine.com](http://www.enerzine.com) le 23 janvier 2014.

<sup>2</sup> Propos du ministère de l'industrie repris dans un article « Le Gouvernement augmente le prix de rachat de l'électricité PV », *Le Monde*, 18 novembre 2005.

en œuvre du Grenelle, lance un appel d'offre pour la construction d'ici à 2011 d'au moins une centrale solaire par région française. L'objectif est de multiplier par cinq la surface PV actuelle. Cette volonté de développement du PV peut correspondre à la préparation de la nouvelle directive européenne, alors en cours de négociation, qui oblige les États membres à couvrir 20 % de leur consommation énergétique au travers des EnR<sup>1</sup>, la France s'engageant quant à elle à porter la part des EnR dans sa consommation d'électricité finale à 27 %<sup>2</sup> d'ici 2020.

### *Le renforcement des incertitudes énergétiques et climatiques*

Par ailleurs, la période est marquée par une forte incertitude énergétique et climatique. Le prix du baril de pétrole est soumis à d'importantes fluctuations, passant de 77 à 52 \$ de juin 2006 à janvier 2007, puis dépassant les 100 \$ en novembre 2007 pour atteindre le record historique de 145 \$ le 3 juillet 2008. Le gaz russe, dont dépend une part importante de l'Europe du Nord, est également source de tension sur la même période. Au niveau climatique, de nombreuses catastrophes naturelles sont mises en relation avec le réchauffement planétaire<sup>3</sup>, analyses avancées par le GIEC, instance ayant acquis une forte légitimité internationale (Le Treut, 2007 ; Weill, 2008), dont les conclusions sont relayées dans les médias. Ces incertitudes confortent les opinions publiques et poussent le gouvernement dans la nécessité d'investir dans les EnR, qui ont la double fonction de participer à l'autonomie énergétique et de limiter la production de gaz à effet de serre participant au dérèglement climatique.

Enfin, la crise des subprimes déclenchée aux États-Unis en 2007 propage une crise bancaire qui conduit à un krach boursier à l'automne 2008. En 2009, alors que la crise financière américaine s'aggrave et s'étend à l'ensemble de la planète et à l'économie, Nicolas Sarkozy choisit de relancer l'économie « par la dépense plus que par la baisse des impôts » (Matelly, 2010 : 119). Cette politique économique par la demande va dans le sens du choix déjà opéré sur le PV, cherchant à créer de « nouveaux marchés » écologiques, notamment dans le domaine du bâtiment<sup>4</sup>, dont l'éco-prêt et le crédit d'impôt permettent de « subventionner les travaux des particuliers à hauteur de 50 % » (Lamanthe, Amarillo, 2011 : 4) et se cumulent au

---

<sup>1</sup> Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables

<sup>2</sup> L'objectif est fixé à 23 % pour l'ensemble des consommations d'énergie finale et se décline par grandes filières de production et de consommation, soit : chaleur (géothermie, biomasse, solaire, pompes à chaleur, part renouvelable des déchets) à 33 %, électricité à 27 % et transports à 10.5 %.

<sup>3</sup> La France connaît par exemple en 2009 une grande tempête (Klaus), dont certains experts postulent une cause d'origine climatique.

<sup>4</sup> Dans son rapport de début 2010, le Conseil d'orientation pour l'emploi prévoit que la « croissance verte » permettra la création ou le maintien de 600 000 emplois, dont la moitié dans le secteur du bâtiment.

tarif garanti d'achat en faveur du PV domestique. Ainsi, « à travers la loi et l'édition de règles, les politiques fiscales et son action en tant qu'acteur économique, l'État oriente les conditions de l'activité » (*ibid.*).

*Un tarif garanti d'achat attractif couplé à un développement de la recherche dans le PV*

La politique de soutien aux EnR ne se poursuit pas qu'au travers des subventions aux particuliers et de l'instrument du tarif garanti d'achat. De nombreuses actions sont également menées en recherche et développement. Le gouvernement accélère et amplifie la politique des pôles de compétitivité débutée en 2004, qui veut favoriser les synergies entre recherche et développement sur des territoires de projet. Trois pôles ont été labellisés sur les EnR : Capenergies en région PACA, DERBI en Languedoc-Roussillon et TENERDIS en Rhône-Alpes. Le CEA devient le Commissariat à l'Énergie Atomique et aux Énergies Alternatives en 2010, symbolisant « l'engagement du gouvernement d'une parité absolue des efforts de recherche entre le nucléaire et les EnR »<sup>1</sup>. Au-delà des effets d'annonce que recouvrent la nouvelle dénomination du CEA et les engagements du gouvernement, qui correspondent à l'orientation gouvernementale du moment en faveur du développement des EnR, ces changements n'en traduisent pas moins les transformations idéologiques à l'œuvre alors à l'intérieur du champ de la production massive d'électricité. L'acte symbolique d'appropriation du terme « alternative » rend compte à la fois de la conformation des EnR, éoliennes et PV en particulier, au modèle de production massive d'électricité, mais signifie également leur admission au sein du champ, c'est-à-dire comme biens de production légitimes. La décision annonce donc aussi les possibles changements de pratiques que pourrait entraîner cette absorption, notamment en matière de gestion de l'intermittence, intrinsèque à ces formes de production, ou d'une conception plus localisée des liens entre production et consommation d'électricité que permettraient les systèmes d'EnR. Sans être encore d'actualité, la possibilité de ces changements acte la dynamique de transformation du champ, et des éventuelles luttes qui pourraient s'y dérouler.

Enfin, la création en 2010 de l'Institut de recherche et de développement sur l'énergie PV (IRDEP), né du partenariat entre EDF, le CNRS, l'École supérieure de chimie de Paris, et l'Institut national de l'énergie solaire (INES), veut spécialiser la recherche française en direction du PV. Un double objectif semble ainsi se dessiner dans ce déploiement de la recherche. Premièrement, l'État poursuit son idée colbertiste de créer un « produit renouvelable français » qui donnerait au pays un avantage différentiel sur ses concurrents,

---

<sup>1</sup> Extrait du discours du président de la République annonçant le 14 décembre le nouveau nom du CEA.

notamment avec la création de l'IRDEP. Deuxièmement, l'État s'inspire aussi de ses voisins outre-Rhin et outre-Atlantique, et de la notion de « cluster », soit le regroupement thématique territorialisé de moyens de recherche et d'entreprises spécialisées, dont le principe favorise les innovations industrielles<sup>1</sup>. Ces financements de recherche restent limités au regard des principaux concurrents de la France<sup>2</sup>, mais ils indiquent une volonté nouvelle de l'État d'investir ce champ économique<sup>3</sup>.

Cette période est donc dominée par la vitalité de l'action publique centrale qui allie tarif garanti d'achat élevé et développement de moyens de recherche pendant quatre ans et demi. Cette politique porte ses fruits rapidement, au travers de la multiplication et de la diversification des projets. C'est au sein de cette croissance qu'apparaît le modèle technologique de la centrale PV au sol, qui va peu à peu s'affirmer comme une des formes de production dominantes de ce segment de production de l'électricité. Mais cette massification de la production, en l'absence d'un pilotage de l'instrument du tarif garanti d'achat par un dispositif de révision de son niveau à mesure du développement de ce segment, va obliger l'État à changer de mode d'intervention.

### **3 2010 – 2012 : du marché à la planification**

#### **3.1 L'emballage de la production PV**

Le développement des installations et de la puissance installée sont exponentiels sur un laps de temps relativement court et contrastent avec le développement de l'éolien, plus constant dans son développement sur une plus longue période (graphique 1). L'objectif, énoncé par le Grenelle de l'Environnement<sup>4</sup>, d'atteindre 5400 MW de puissance installée en 2020, serait potentiellement dépassé dès 2011, si l'ensemble des projets en file d'attente<sup>5</sup> constatés en

---

<sup>1</sup> ADEME, *Évaluation des conditions d'innovation dans la filière PV en France et orientations stratégiques*, janvier 2013.

<sup>2</sup> La France accuse en 2011 un retard important en termes d'investissements en recherche et développement PV comparé à l'Allemagne, aux États-Unis et au Japon. La France se situe au 6e rang des pays de l'OCDE. Source : Syndicat des énergies nouvelles, *Fiche info 2011 : les technologies du PV*, publié sur le site [www.enr.fr](http://www.enr.fr), consulté le 29 novembre 2011.

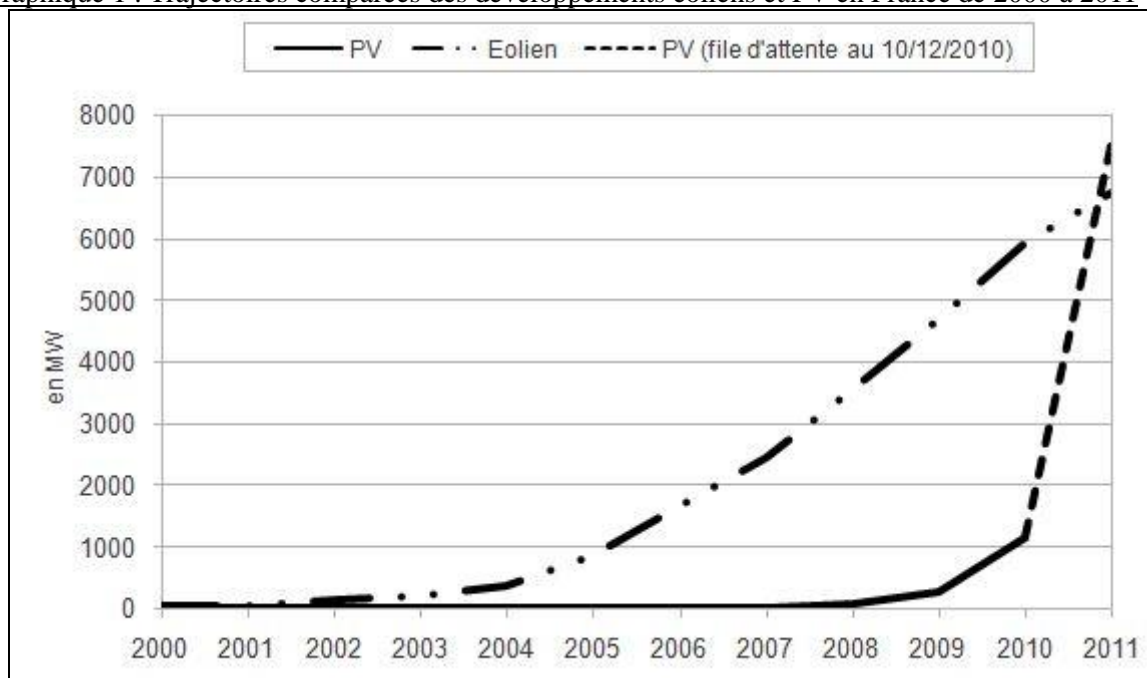
<sup>3</sup> En France le budget recherche et développement dans le PV est passé en 2003 de 9,4 à 26 millions d'euros en 2009. En 2011, le budget global français en recherche et développement dans l'énergie est de 1,11 milliard d'euros, dont 515 M€ sur les nouvelles technologies de l'énergie (46 %), dont on ne peut pas distinguer clairement la part attribuée au PV, et 474 M€ pour l'énergie nucléaire (43 %). Le restant est attribué aux énergies fossiles (57,6 M€, soit 5 %) et aux autres domaines de recherche transversaux (sources : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Panorama énergies-climat*, Édition 2013).

<sup>4</sup> Puis traduit légalement par l'arrêté du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (JORF n° 0008 du 10 janvier 2010 page 526).

<sup>5</sup> Chaque projet, pour bénéficier du tarif garanti d'achat, doit faire une demande aux gestionnaires de réseau (ErDF et RTE) qui mettent entre 4 et 5 mois pour traiter le dossier. Cette durée est appelée « file d'attente » et

2010 sont réalisés. L'État apparaît débordé par le coût que représente la quantité d'électricité d'origine PV à acheter et décrète un moratoire le 9 décembre 2010 qui suspend l'engagement à appliquer l'obligation d'achat de l'électricité des projets en attente, pour les installations supérieures à trois kilowatt-crête (kWc)<sup>1</sup>.

Graphique 1 : Trajectoires comparées des développements éoliens et PV en France de 2000 à 2011



Sources : pour l'éolien, *Observ'ER*, 3e Edition, 2012 ; pour le PV : CGEDD, *Chiffres et statistiques*, n°101, n°196b, et n°293. L'estimation des projets en file d'attente se base sur les déclarations du ministre de l'Énergie, entendu lors de son audition devant la commission du développement durable de l'Assemblée nationale le 1er juin 2011.

Mais sous l'apparence du débordement, on peut se demander dans quelle mesure ce développement « incontrôlé » fait le jeu de la manière dont certains acteurs à la tête l'État souhaitent administrer cette politique publique. Les services ministériels en charge de l'administration de la politique publique de soutien au PV sont informés de la croissance rapide des demandes de raccordement et du risque d'insoutenabilité du système d'obligation d'achat s'ils ne baissent pas rapidement les tarifs garantis. La CRE, dans son avis du 3 décembre 2009, soit un an avant la mise en place du moratoire, indique que les objectifs du Grenelle de l'environnement seront « atteints bien avant 2020 » au rythme actuel de développement du PV. L'absence de dégressivité du tarif garanti d'achat, décidé en 2007 lors du Grenelle pour soutenir davantage la filière, perd de son sens au regard de la croissance des demandes d'achat. Le maintien de tarifs élevés risque au contraire de faire peser sur le

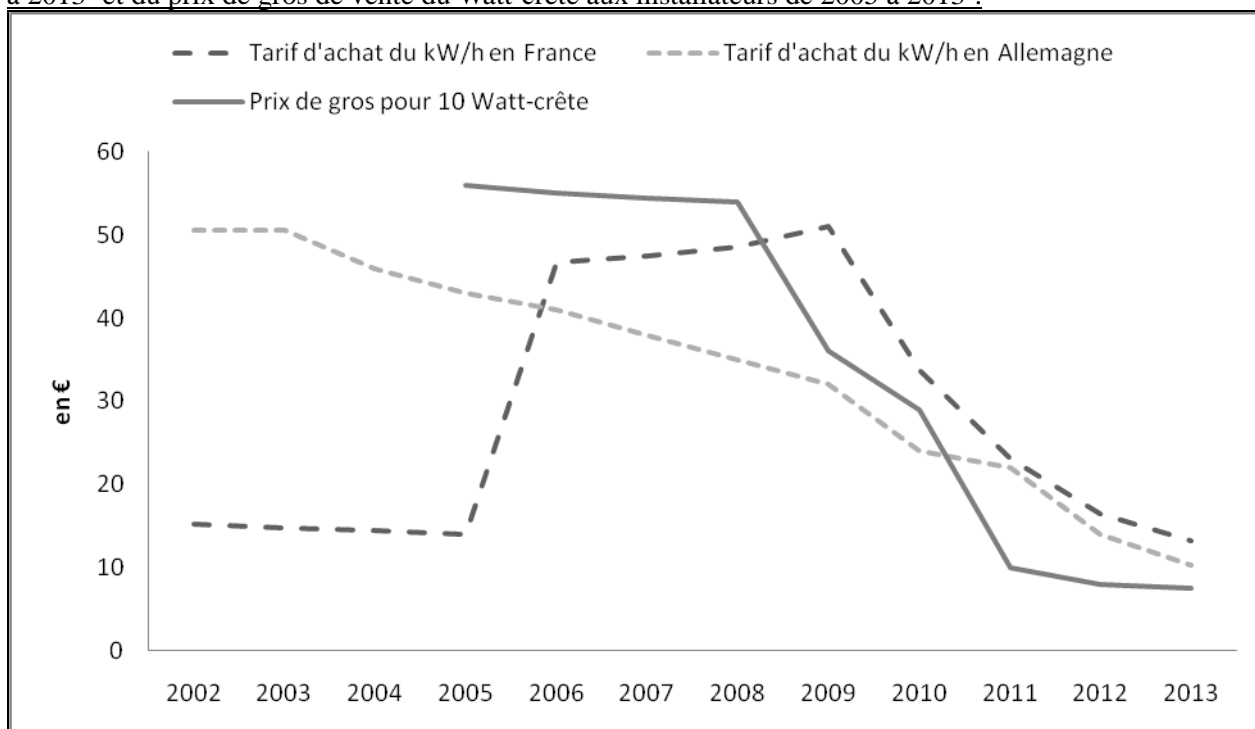
---

donne à l'État une visibilité sur les volumes d'obligation d'achat qu'il devra honorer une fois les demandes accordées.

<sup>1</sup> Les installations égales ou inférieures à 3 kWc représentent alors moins de 5 % des installations en file d'attente.

consommateur des coûts disproportionnés de l'électricité au regard des productions électriques du PV<sup>1</sup>. La commission préconise d'appliquer une dégressivité des tarifs pour atteindre la parité réseau dès 2020. Pour la CRE, l'instrument du tarif garanti d'achat n'a de sens que s'il est piloté en connaissance de la baisse des coûts de production de l'électricité d'origine PV. L'autorité de régulation se réfère dans son argumentaire à ce qu'elle observe outre-Rhin (graphique 2).

Graphique 2 : Comparaison des tarifs garantis d'achat allemand et français de l'électricité PV de 2002 à 2013<sup>2</sup> et du prix de gros de vente du Watt-crête aux installateurs de 2005 à 2013<sup>3</sup>.



Sources : Tarifs garantis d'achat allemand : Deutsche Bank (2004-2010), BSW Solar (2011-2012) et BMU, ministère de l'Environnement (2012-2013) ; tarifs garantis d'achat français : site Internet PV.info ; Prix du Watt-crête : EPIA, *Solar photovoltaics competing in the energy sector*, sept. 2011, pvXchange.

Le suivi de l'évolution des tarifs garantis d'achat en Allemagne et en France pour un segment d'installations équivalent montre bien deux pilotages différents d'un même instrument. Bénéficiant pourtant du même contexte économique de forte baisse du prix du Watt-crête à

<sup>1</sup> En 2014, la part du différentiel d'achat mobilisé en soutien au PV représente 34,7 % de la CSPE, cette dernière représentant environ 15 % d'une facture moyenne d'électricité. Le soutien au PV représente ainsi 5 % d'une facture moyenne d'électricité, alors que la production électrique d'origine PV participe à moins de 1 % de la consommation électrique nationale.

<sup>2</sup> On a pris ici les tarifs garantis d'achat comparables, soit en Allemagne ceux prévus pour les installations supérieures à 30 kWc et en France la moyenne des trois tarifs proposés pour les installations supérieures à 36 kWc. On notera, pour la courbe française, qu'entre 2010 et 2011 le graphique lisse une période plus contrastée : le tarif est maintenu aux environs de 34 c€/kWh jusqu'à fin 2010, puis le moratoire le suspend pendant trois mois. Le nouveau tarif proposé à partir de mars 2011 se situe à 23 c€/kWh.

<sup>3</sup> Il s'agit du prix de gros moyen de vente des panneaux solaires qui sont achetés par les installateurs. Suivant les performances des panneaux (niveau de rendement, fiabilité des systèmes), les prix peuvent varier d'environ 30 %. Nous n'avons pas trouvé de chiffres fiables avant 2005, d'où le décalage avec les deux autres courbes.

partir de 2008, les tarifs garantis d'achat en Allemagne suivent la baisse des coûts de production alors que ceux qui sont proposés en France augmentent ou se maintiennent à un niveau élevé jusqu'à fin 2010, sans tenir compte de la baisse tendancielle des coûts de production. Mais plutôt que d'analyser une lucidité de l'Allemagne et un aveuglement de la France, on peut faire l'hypothèse que ces deux pays ne poursuivent pas les mêmes objectifs au travers l'utilisation de l'instrument des tarifs garantis d'achat.

### 3.2 Les tarifs de rachat comme instrument macroéconomique

Si l'Allemagne souhaite bien développer une filière industrielle, le pilotage de l'instrument relève davantage en France d'une politique économique de « Stop and Go ». Les outils économiques mobilisés par la France pendant la période correspondent à ceux qui sont utilisés dans le cadre de politiques budgétaires contra cycliques (Aghion, Cohen, 2007). Au moment où l'économie mondiale connaît une contraction suite à la crise des « subprimes », déclenchée aux États-Unis en 2007, le gouvernement français souhaite devancer les effets de la crise américaine par une politique de relance de l'économie basée sur une hausse de la demande intérieure. Le soutien à l'investissement auquel contribuent les tarifs garantis d'achat peut se concevoir comme l'un des instruments poursuivant cet objectif. Lorsque fin 2010 « la reprise économique mondiale se confirme » (Matelly, 2010 : 119) et que la croissance interne est plus forte que prévue, le suivi de cette politique macroéconomique indique la nécessité d'une réduction des déficits. La crise énergétique s'est également estompée depuis 2007. Le prix du baril est stabilisé autour de 100 \$ en 2010 de manière durable (110 \$ en 2011, 106 \$ en 2012, 108 \$ en 2013), comme les consommateurs, suivant leur niveau de revenus, ont adapté leur pratique en fonction de « leurs marges d'ajustement » (Clerc, Marcus, 2009 : 11). Globalement, la gestion de la crise économique a pris le devant dans l'agenda politique, reléguant les questions environnementales à l'arrière-plan. Le président Nicolas Sarkozy distille des petites phrases dans l'espace public dès le mois de mars 2010<sup>1</sup> qui annoncent la fin de la priorité environnementale. Le moratoire peut ainsi se comprendre comme l'une des coupes budgétaires choisies pour mettre en œuvre le retournement de la politique économique fixée par le président Nicolas Sarkozy à partir de 2011, et ce d'autant plus que le PV est maintenant l'objet de nombreuses critiques.

### 3.3 Une critique qui enfle : la construction publique d'une opinion

En effet, le PV, qui bénéficiait jusqu'en 2005 d'une image valorisée, va, au fur et à mesure de

---

<sup>1</sup> « Je voudrais dire un mot de toutes ces questions d'environnement, parce que là aussi ça commence à bien faire. », Nicolas Sarkozy, au Salon de l'agriculture de Paris, le 6 mars 2010.



son développement, soulever craintes et questions, dont les médias sont ici à la fois les relais et la caisse de résonance. En effet, l'opinion véhiculée par les médias ne peut être séparée de l'activisme médiatique dont ils sont un instrument parmi d'autres dans un ensemble de stratégies de construction de l'opinion publique (Champagne, 1978). Faut-il encore que ces stratégies soient clairement préméditées par les différents acteurs, ce qui ne semble pas forcément arrêté, du moins jusqu'en 2010. Avant cette date, la vision que font circuler les médias sur le PV témoigne davantage des relations intra sectorielles (Fillieule, 1997) se développant au sein de la filière PV.

Une analyse d'un corpus d'articles du quotidien *Le Monde*<sup>1</sup> de 2000 à 2013, à partir des titres comprenant les termes « solaire » et « PV » fait apparaître cette technologie comme consensuelle jusqu'à mai 2009. La controverse apparaît dans ce journal à partir du deuxième semestre de l'année 2009 au travers d'un premier article intitulé « Crise de croissance pour le secteur de l'énergie solaire PV » (*Le Monde*, 01/09/09). Il s'inquiète des effets cumulés de la crise économique mondiale qui sévit depuis 2008 et du risque de surproduction de panneaux PV. Le changement de l'opinion journalistique se confirme quelques mois plus tard, en début d'année 2010, avec la parution d'une série d'articles commentant le nouveau décret fixant les tarifs garantis d'achat. Notamment, celui qui est intitulé « Pour endiguer la spéculation, les tarifs de rachat du solaire vont être réduits » (15/01/2010) avance le qualificatif « spéculation » en essayant toutefois de le discuter. C'est d'abord le gouvernement qui considère comme spéculatifs, voire « pas toujours légitimes », certains projets dans le domaine agricole. Mais le journal donne également la parole à ceux qui sont impactés par cette décision, comme cet entrepreneur qui dénonce un « gouvernement qui ne tient pas ses promesses de stabilité des tarifs, qui (...) avait encouragé à investir », ou ce responsable agricole qui explique que les revenus PV entrent dans la logique promulguée « par la loi de modernisation de l'agriculture [qui] incite à diversifier [les] sources de revenus ». L'article se conclut par une interview consensuelle du responsable solaire du SER qui « reconnaît qu'il faut “mettre fin aux abus” et que les tarifs proposés sont “acceptables” », mais qui dénonce

---

<sup>1</sup> On a choisi ici ce quotidien national généraliste, pour son traitement plus neutre que ses deux alter ego nationaux (*Le Figaro* (plus à droite) et *Libération* (plus à gauche) et dont les publications représentent les grandes tendances de la vie politique ou économique française. Il s'agit aussi d'un choix guidé par une économie de moyens dans une enquête qui mobilise une grande diversité de matériaux. *Le Monde* est également cité comme le quotidien français précurseur dans le développement d'une éthique de la responsabilité journalistique, avec la création notamment d'un poste de médiateur (Charon, 2003). Cette internalisation de la critique n'exclut pas des formes de manipulation, notamment l'absorption des cadres (*frames*) de formulation des problèmes publics par les autorités publiques. Si cette absorption a lieu, elle témoigne d'une mise en œuvre plus importante de moyens et de stratégies de manipulation au niveau des autorités publiques (Neveu, 1999). Pour plus de détails sur la méthodologie employée, se référer à l'annexe 1.

une situation où le gouvernement « assimile [les entrepreneurs du solaire] à des spéculateurs alors que nous sommes 150 entreprises sérieuses et responsables qui ont créé des emplois ». L'effet de cadrage du problème à partir de l'étiquetage par le gouvernement de pratiques considérées comme spéculatives est relativisé par des témoignages qui réinscrivent la politique publique dans des logiques sectorielles et professionnelles.

Au mois de mars de la même année, un article annonce dans son titre qu'« Un tiers des installations PV sont à risque » (20/02/2010), sans autre précision dans son contenu. Au mois d'avril, un autre article évoque les déceptions d'un couple de retraités ayant installé des panneaux à leur domicile, dont le rendement s'avère deux fois moins élevé que prévu, désagrément auquel s'ajoutent les risques de feu ou les fuites sur le toit. En juin, une interview de la présidente d'ErDF, gestionnaire d'une partie du réseau d'électricité, met en garde sur les capacités du réseau à absorber « toute cette production non prévisible, aléatoire », faisant courir des « risques de “black-out” complet par surtension », dénonçant au passage « un engouement un peu intéressé », « un effet d'aubaine assez fabuleux »<sup>1</sup> lié aux tarifs garantis d'achat. Sur la même période, d'autres articles touchant au PV sont d'une tonalité plus positive, mais ne discutent pas ces avis, informant plutôt du développement international du PV<sup>2</sup>, de projets innovants<sup>3</sup> ou de dimension spectaculaire<sup>4</sup>.

À la mi-2010, ces premières critiques publiques formulées à l'encontre du PV ont des effets sur l'opinion mesurée au travers du sondage BVA. L'intérêt des particuliers pour installer des panneaux à domicile chute de 10 points de 2009 à 2010, passant de 88 à 78 %<sup>5</sup>. La perception du PV dans l'opinion publique devient ambivalente, contradictoire, animée d'éléments positifs et négatifs entre lesquels les personnes n'arbitrent pas forcément, d'autant qu'ils sont éloignés de cette technologie (Gamson, 1992).

### 3.4 L'expertise du Secteur, outil de cadrage du problème public

Parallèlement, le gouvernement confie au mois de mars à Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, assisté de quatre autres hauts fonctionnaires d'État<sup>6</sup>, une mission

---

<sup>1</sup> « Trop de panneaux solaires risquent de provoquer des coupures de courant », *Le Monde*, 22 juin 2010.

<sup>2</sup> « Total décroche un grand projet de centrale solaire à Abou Dhabi », *Le Monde*, 11 juin 2010 ; « Le Plan solaire méditerranéen attire de plus en plus d'investisseurs », *Le Monde*, 29 mai 2010.

<sup>3</sup> « Catamaran solaire », *Le Monde*, 27 février 2010 ; « L'avion solaire effectue son premier vol en Suisse », *Le Monde*, 7 avril 2010.

<sup>4</sup> « EDF installera une centrale solaire géante en Lorraine », *Le Monde*, 3 mars 2010.

<sup>5</sup> Cumul des réponses « très favorables » et « favorables » sur la question « Et vous-même, accepteriez-vous d'installer des panneaux solaires sur le toit de votre habitation ? » (ADEME, 2011 : 92).

<sup>6</sup> Alexandre Siné (inspecteur général des Finances), Philippe Helleisen (conseiller du ministre de l'Agriculture), Cécile Tlili (inspectrice générale des Finances), Claude Trink (ingénieur général des Mines), Christian Stoffaas

« relative à la régulation et au développement de la filière PV en France »<sup>1</sup>. L'objectif est d'identifier les mécanismes et acteurs ayant conduit à la « flambée de 2009 », d'évaluer les mesures prises jusqu'ici par le gouvernement et de faire des propositions pour réguler ce segment d'activités. Le rapport, appelé par la suite « Rapport Charpin », qui est rendu public début septembre et sur lequel le gouvernement commence à communiquer dès le mois d'août, va s'avérer être le principal outil de justification de la remise en question par le gouvernement de la politique de soutien au PV qu'il avait jusqu'ici soutenue. L'essentiel des préconisations émises par le rapport seront respectées par le gouvernement, hormis la mise en place d'un moratoire décidé par le gouvernement : forte baisse des tarifs garantis d'achat pour les nouvelles installations (baisse de 12 % en septembre 2010), élaboration d'une nouvelle stratégie en concertation avec les acteurs de la filière, pilotage des tarifs garantis d'achat organisé à partir d'une dégressivité trimestrielle, mise en place d'appels d'offre en fonction des volumes installés chaque année, poursuite de la structuration de la recherche dans le domaine (Charpin, 2010).

Le rapport dresse un tableau des atouts et inconvénients en termes énergétiques, environnementaux et économiques au désavantage de la production électrique d'origine PV. Dès sa publication, de nombreux médias relient ces arguments à la hausse que connaissent alors les factures domestiques d'électricité<sup>2</sup>. Tous les articles du *Monde* recensés sur la période communiquent les conclusions du rapport sans les discuter. Arianne Debourdeau, observant les différentes opinions exprimées à propos du PV, établit le même constat à cette époque : « Ainsi, la question du coût du PV concentre l'attention de l'ensemble des acteurs, mais aussi du grand public, (...) contribuant à installer dans l'espace public l'idée d'un coût collectif excessif des EnR » (2011 : 19). Ce phénomène d'adhésion à l'expertise trouve son explication dans ce que Éric Neveu appelle les « capacités d'intervention active des autorités politiques, [qui] par leurs déclarations, leurs modes de réaction à l'action manifestante, (...) peuvent contribuer à peser sur les perceptions sociales qui s'y attachent » (1999 : 46).

Pour autant, les avis ne sont pas unanimes face à cette expertise. Sur Internet, des sites

---

(ingénieur général des Mines et membre du Conseil général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies). On peut noter que cette composition « consensuelle » en apparence (représentation des ministères les plus concernés), donne une place prédominante à des acteurs du corps des Mines, institution qui fournit une part importante de l'expertise et des personnels qualifiés de l'industrie nucléaire française (Evrard, 2010).

<sup>1</sup> Lettre du 26 mars 2010 du ministre du Développement durable et du ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi confiant au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) et à l'Inspection générale des finances (IGF) une mission relative à la régulation et au développement de la filière PV en France.

<sup>2</sup> « Arrêtez le solaire, passez au malt », revue de presse quotidienne des JT de la mi-journée, *Le Monde*, 25 octobre 2010.

spécialisés<sup>1</sup> relayent les désaccords manifestés par des acteurs de la filière. Même si ces derniers diffusent de nombreux communiqués<sup>2</sup>, peu d'entre eux sont repris par la presse. Ils dénoncent les modes de calcul utilisés pour démontrer le coût élevé du PV et la vision très pessimiste que véhicule le rapport à l'encontre du PV. Certains s'interrogent sur la proximité d'une partie de ses rédacteurs avec la filière nucléaire et les collusions possibles d'intérêts. Mais, la perspective d'une concertation prochaine avec l'État temporise les critiques et donne l'espoir à beaucoup d'entre eux d'un possible consensus sur de nouvelles orientations à donner à la politique de soutien au PV. Cependant, alors que le rapport annonce une régulation concertée et progressive de ce segment d'activités, le gouvernement fait un « choix politique radical » (Debourdeau, 2011 : 121) en annonçant un moratoire le 2 décembre 2010, suspendant l'obligation d'achat pendant trois mois. Le gouvernement participe de la sorte à dramatiser une situation déjà gagnée par l'inquiétude d'une hausse des tarifs de l'électricité et l'idée d'une économie PV dominée par les panneaux chinois<sup>3</sup>.

Le développement du PV est d'autant plus soumis à un cadrage dépréciatif que l'action conjointe du rapport Charpin, des médias et des décisions politiques constituent une « panoplie » (package) qui participe à le désigner comme un problème public (Gamson, 1990). La situation, pourtant complexe, se trouve cantonnée à une explication causale qui relie le coût élevé du développement du PV, dont le financement est répercuté sur les consommateurs, aux pratiques spéculatives des installateurs. Cette explication peut d'autant plus heurter une part importante de la population française qu'elle renvoie à des références et valeurs nationales attachées à la production d'électricité : même si la production d'électricité n'est plus un monopole d'État, et qu'EDF a été partiellement privatisée, le maintien d'un faible prix de l'électricité et d'une fonction décisionnaire de l'État dans sa régulation<sup>4</sup> perpétue une perception collective de la production nationale d'électricité qui sous-entend une production désintéressée ou du moins limitée dans ses profits. Cette panoplie mobilise également des symboles et des images : les médias montrent des exemples d'« anarques » à

---

<sup>1</sup> Comme <http://www.cleantechrepublic.com> : « Le rapport Charpin provoque l'ire de la filière PV », 8 septembre 2010, consulté le 20 janvier 2014.

<sup>2</sup> Communiqués d'Enerplan, « Réaction suite à la publication du rapport Charpin » du 8 septembre 2010, de l'entreprise Photosol, « Comment le Rapport Charpin entend « tuer » le solaire PV au profit de l'électricité nucléaire ? » du 6 septembre 2010, des associations CLER et HESPUL (associations environnementales défendant le développement des EnR) du 27 octobre 2010.

<sup>3</sup> Dans un article du 4 décembre 2010, *Le Monde* indique que « L'importation de panneaux chinois inquiète (...). Il aura fallu que le chef du gouvernement et pas moins de six ministres se réunissent à Matignon (...) pour décider de geler pendant trois mois toute installation nouvelle de panneaux PV en France », rendant compte d'une ambiance de crise au plus haut sommet de l'État, mise en lien avec une « invasion » de panneaux chinois.

<sup>4</sup> L'État fixe le tarif de vente de l'électricité aux particuliers souscrivant un contrat chez l'opérateur historique, EDF.

l'installation de panneaux PV, d'autant plus symboliques qu'elles touchent des pauvres gens, des personnes âgées, renforçant la perception du caractère immoral des installateurs. La décision politique du moratoire est donc présentée comme salutaire par les médias, qui entourent de responsabilité et d'autorité cette action.

## **4 Du moratoire au nouveau tarif garanti d'achat, une reprise en main de la politique publique du PV par le Secteur**

### 4.1 Un changement de cap ministériel

La décision de suspendre pendant trois mois l'achat de l'électricité d'origine PV n'est pas neutre pour la filière. Elle met en péril les petits industriels et installateurs de PV dont l'activité dépend de la politique publique de soutien. Les projets présentés à la file d'attente, qui représentent l'équivalent de 4 600 MW de puissance installée, ont nécessité des travaux d'élaboration en amont (reconnaissance des sites et des clients, réalisation des plans techniques, recherche de financements) qui ne seront pas rémunérés avec l'abandon des projets qu'entraîne la révision des tarifs garantis d'achat. La décision menace, selon certains industriels, la moitié des emplois créés par la filière depuis son développement (dont la totalité est estimée à 20 000 en 2010). L'association professionnelle Enerplan, associée à d'autres représentants de la filière, dépose d'ailleurs un recours en annulation au conseil d'État, annonçant la « fronde » d'une partie des acteurs du PV contre une décision vécue comme injuste<sup>1</sup>.

Le caractère précipité de cette décision tranche avec la période précédente pendant laquelle le gouvernement semblait, au travers du maintien d'un tarif garanti d'achat élevé, soutenir la filière. La décision suit le départ de Jean-Louis Borloo qui occupait depuis 2007 le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement et de l'Aménagement durables. Reconnu pour son engagement dans l'organisation du Grenelle de l'Environnement et sa forte implication dans la conférence climat de Copenhague en 2009, il conduit une action environnementale considérée comme volontariste dans la réduction des GES. On peut penser qu'il avait jusqu'à présent tenu la politique de soutien au PV. Son départ et son remplacement à l'énergie par Éric Besson facilitent cette réorientation politique. Le nouveau ministre de l'Énergie s'avère être un farouche défenseur du nucléaire, pour lequel il ne cache pas son soutien<sup>2</sup>, et

---

<sup>1</sup> « Fronde des associations et des petits industriels contre le moratoire sur les projets PV », *Le Monde*, 22 décembre 2010.

<sup>2</sup> « Le nucléaire restera dominant », *Le Figaro*, 20 juin 2011.

réciproquement<sup>1</sup>. Il sera ainsi le principal artisan de la refonte de la politique énergétique française en 2011, qui souhaite tout particulièrement s'appuyer sur la restructuration de « l'équipe de France du nucléaire »<sup>2</sup>. Ces remaniements ministériels associés au moratoire peuvent ainsi s'interpréter comme une reprise en main par le *Secteur* de la politique publique du PV, d'autant plus aisée que les acteurs de la filière du PV sont faiblement structurés et en partie divisés.

#### 4.2 Une filière PV divisée dans la négociation

La concertation organisée avec les acteurs de la filière en début d'année 2011 révèle la diversité des acteurs engagés dans le développement du PV en France. Trois positions peuvent être distinguées à partir des contributions réalisées par les participants. La première, tenue par ceux que l'on dénommera « les PME des EnR » (5 contributions sur 8), est défendue par des entreprises ou des groupements d'entreprises tels qu'Enerplan, Solarplaza ou Gimélec. Ce ne sont ni des grands groupes français de production d'électricité ni de très petites entreprises. Ces contributions proposent une vision industrielle et massive du développement du PV (objectif d'une participation du PV à hauteur de 30 à 40 % de la production électrique nationale), mais refusent l'idée de « champions nationaux » et défendent plutôt un tissu diversifié d'entreprises. Sans avancer l'idée d'un changement de société au travers de la localisation de la production, elles voient dans « les réseaux intelligents de distribution d'énergie », dits « *smart-grid* », le moyen de régler les problèmes d'intermittence et de gestion du réseau, induits par le développement de la part des EnR.

La deuxième position, qui regroupe deux contributions formelles, est défendue par de très petites entreprises d'installation de panneaux PV, de petits bureaux d'études (Cythelia) ou l'association France Nature Environnement (FNE). Elle propose une vision environnementale et décentralisatrice (réduction de la consommation et autoconsommation, petites unités de production) du développement du PV.

La troisième rassemble autour de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)<sup>3</sup> les collectivités territoriales. Elle veut faire entendre la spécificité des

---

<sup>1</sup> Ses communiqués sont repris par la Société française d'énergie nucléaire (SFEN), comme autant de preuves du soutien du ministre à la filière nucléaire. Voir l'article publié sur le site [sfen.org](http://sfen.org) : « Eric Besson : l'avantage compétitif de l'électricité nucléaire confirmé par le rapport de la Cour des comptes », publié le 31 janvier 2011, consulté le 22 janvier 2014.

<sup>2</sup> « Vœux d'Eric Besson : vers une refonte de la politique énergétique française en 2011 », [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com), le 14 janvier 2011, consulté le 22 janvier 2014.

<sup>3</sup> La FNCCR regroupe des collectivités organisatrices de la distribution publique d'électricité ou d'autres services publics locaux, dont certaines sont également productrices d'électricité PV, et des entreprises locales de distribution (ELD), gestionnaires des réseaux de distribution.

projets initiés par les collectivités, dont les retombées profiteraient davantage à leurs administrés. Le SER, qui avait su défendre la filière de l'éolien en 2005, peine ici à formaliser une position commune à l'ensemble de ses membres. Le syndicat, en sus de la majorité des acteurs déjà cités, représente des associations d'artisans-installateurs (Capeb) plus éloignées des visions alternatives exprimées plus haut, mais aussi de grands groupes français de production d'électricité comme EDF-EN, GDF Suez ou la CNR, dont on connaît les conceptions centralisatrices. Toutefois, ce n'est pas moins les difficultés liées à la représentation d'expressions divergentes que sa conception du dialogue avec les pouvoirs publics qui le décrédibilise aux yeux d'une part importante des acteurs de la filière. Le SER fonde sa pratique de négociation davantage à partir d'un lobbying parlementaire et de discussions feutrées avec les cabinets ministériels (Evrard, 2010). Cette pratique le conduit à prendre des positions médianes défendant l'idée d'un maintien du tarif garanti d'achat, tout en faisant des propositions d'adaptation au régime des appels d'offre proposée par le gouvernement. Les PME et les TPE des EnR voient dans ce positionnement en demi-teinte une soumission du SER au *Secteur*. Nombreuses parmi celles qui ont été rencontrées<sup>1</sup> signifient, à la suite de cet épisode, leur désaffection du syndicat et rejoignent notamment l'association Enerplan, à l'instar de ce qui a pu être observé dans l'éolien lorsque les entreprises dites « alternatives » se sont regroupées autour de France Énergie Éolienne pour se distinguer du SER, jugé pro-*Secteur* (Evrard, 2010).

L'*Alternative* qui avait pu paraître unifiée au moment du développement de l'éolien exprime désormais des modèles variés de développement autour du PV. Ces divergences manifestent les dynamiques de structuration à l'œuvre au sein du champ de la production massive d'électricité. Les TPE des EnR préfèrent être marginalisées de ce champ. Elles défendent encore une vision du développement PV proche de l'*Alternative* originelle. L'une de ces TPE exprime par exemple que le PV « ne doit pas être vu comme une technologie supplémentaire pour construire des centrales électriques, en s'en remettant à un oligopole d'opérateurs, mais comme un moyen parmi beaucoup d'autres de transformation de la société »<sup>2</sup>. Cependant, cette position est minoritaire numériquement et économiquement. Les PME des EnR, plus nombreuses, revendiquent au contraire une place légitime au sein du champ. Elles s'accommodent pour une part avec le modèle centralisé du *Secteur*, tout en défendant l'entrée dans le champ d'une diversité de producteurs ou de nouveaux dispositifs de régulation de la

---

<sup>1</sup> Avis formulés par trois dirigeants d'entreprises réalisant des parcs solaires, lors d'entretiens individuels.

<sup>2</sup> Alain Ricaud, *Propositions pour la restructuration du PV français*, CYTHELIA Expertise & Conseil, 22 janvier 2011, page 5.

consommation comme les *smart-grid*. Cependant, cette volonté de transformer de l'intérieur l'idéologie dominante du champ ne trouve pas dans la concertation le lieu de formation d'un nouveau compromis avec le *Secteur*.

#### 4.3 Une parodie de concertation ?

La concertation proposée par le gouvernement fait apparaître ces divergences autant en termes de vision que dans l'expertise soumise au débat (Cointe, 2013). « La diversité et l'indiscipline des participants » (*ibid.* : 10) facilitent les travaux des deux agents chargés de la concertation, d'autant qu'ils semblent déjà en connaître les principales conclusions. Il s'agit du principal rédacteur du rapport rendu en septembre 2010, Jean-Michel Charpin, assisté de Claude Trink, Ingénieur général des Mines, dont les fonctions et responsabilités actuelles et passées font porter le soupçon par nombre de participants d'avoir partie liée avec le *Secteur*<sup>1</sup>. Les parties prenantes à la concertation « n'ont de cesse [d'en] dénoncer l'arbitraire (exceptés EDF et EDF EN) » (Debourdeau, 2011 : 122), comme le résultat de la concertation « s'avère en tous points conforme aux préconisations du rapport Charpin. » (*ibid.*).

La reprise en main par le *Secteur* de la politique publique énergétique du PV conjugue plusieurs niveaux d'action liés entre eux. L'arrêt du tarif garanti d'achat par l'instauration d'un moratoire déstabilise la filière et notamment ses acteurs les moins structurés. Cette décision paraît d'autant plus facilitée que les acteurs extérieurs au *Secteur* sont de plus en plus divisés et peinent à tenir un front commun. La concertation offre alors un cadre formel qui légitime la réorientation de la politique publique. En répondant à la demande implicite de participation signifiée par les acteurs, elle permet de légitimer les décisions souhaitées par le gouvernement et le *Secteur*. Elles n'ont cependant pas été sans heurts, comme on le verra plus bas au niveau médiatique, mais aussi au niveau institutionnel. Les décisions du gouvernement ont ainsi été débattues et critiquées au sein des deux chambres, comme le signale le rapport Poniatowski (2011), nuanciant l'unité du *Secteur* et de l'État au regard d'une pluralité d'acteurs et d'institutions qui n'étaient pas forcément tous alignés avec la nouvelle orientation donnée à la filière du PV.

#### 4.4 Une reconfiguration de la filière post-moratoire

Les décisions prises à l'issue de la concertation favorisent théoriquement les installations

---

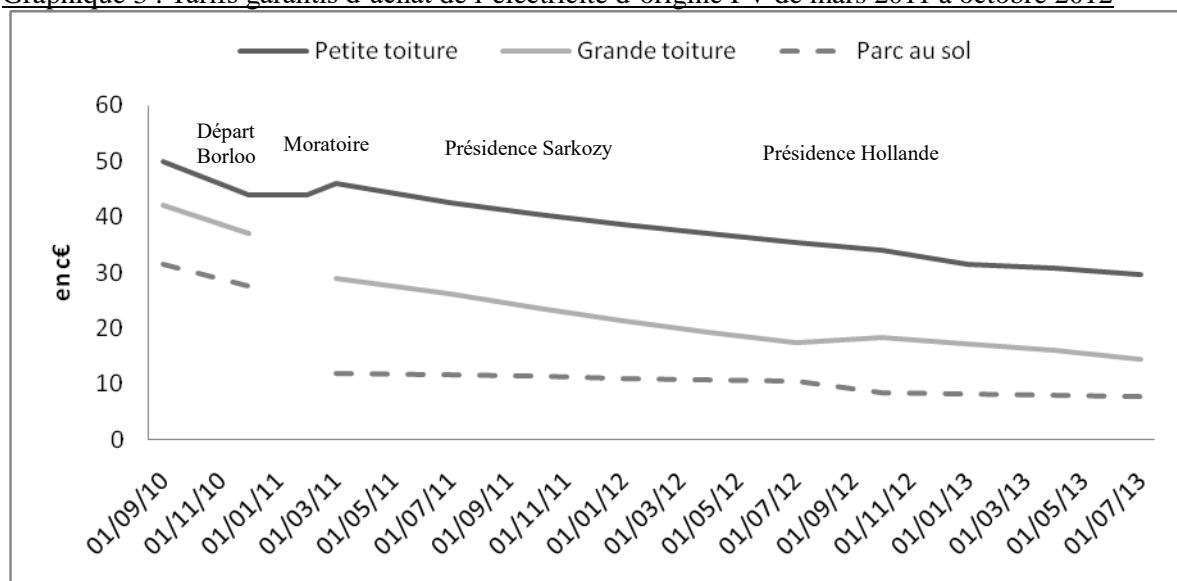
<sup>1</sup> Dans un communiqué publié après la rédaction du rapport, le producteur d'énergie Photosol s'interroge sur la proximité de Jean-Michel Charpin avec la filière nucléaire. Et de faire remarquer que « M. Charpin est un ancien administrateur d'EDF (1998 - 2004), pour lequel il a rédigé en 2000 un rapport intitulé *Etude Economique Prospective de la Filière Electrique Nucléaire* (2000) et est administrateur d'ERDF au moment de la concertation. » (Photosol, « Comment le Rapport Charpin entend "tuer" le solaire photovoltaïque au profit de l'électricité nucléaire ? », communiqué de presse du 6 septembre 2010.



domestiques. Le tarif adressé aux particuliers (petites toitures) n'est pas concerné par le moratoire et conserve un niveau élevé d'achat lorsque le nouvel arrêté tarifaire est promulgué en mars 2011. Seulement, « la charge symbolique et la virulence de la critique du solaire ne sont pas sans effet sur l'image publique de cette source d'énergie » (Debourdeau, 2011 : 104). Les ventes aux particuliers baissent fortement (-37 % de 2010 à 2011, puis encore -43 % de 2011 à 2012), entraînant une désaffection des professions connexes. Pour les parcs solaires, la dégradation de l'opinion semble se corrélérer à l'attention plus soutenue des opérateurs à leur intégration paysagère, comme on pourra le voir notamment dans la description du projet de Sabatier dont l'élaboration chevauche les deux périodes. Cette dégradation des perceptions associées au PV ne porte pas atteinte aux grands systèmes (grandes toitures et centrales au sol). Leur développement se maintient, du moins pendant les mois qui suivent, pour au moins trois raisons.

Premièrement, les projets inscrits qui ont obtenu une garantie d'achat avant le moratoire et qui ne sont pas encore réalisés peuvent bénéficier des tarifs garantis d'achat contractualisés à la condition d'être réalisés en 18 mois à partir de la date de signature du contrat. Cela représente environ 3200 MW d'installations, qui sont en fait très majoritairement sur grandes toitures et au sol. Mais, ce temps imparti reste court notamment pour les projets de centrales au sol dont on verra dans le chapitre deux que la durée de réalisation est beaucoup plus longue que les autres systèmes. Ce sont donc les opérateurs les mieux structurés, et aux plus grandes facilités financières, qui arrivent à respecter ces délais. C'est à ce moment précis qu'EDF rachète en totalité sa filiale EDF EN, dont le groupe ne détenait jusqu'ici que la moitié des parts. Sa filiale tire ainsi avantage d'une assise financière qui lui permet de construire les nombreux projets qui avaient obtenu un tarif garanti d'achat avant le moratoire. Deuxièmement, la dégressivité trimestrielle des tarifs applique un même taux à l'ensemble des installations. Comme le montre le graphique 3 (ci-après), ce mode de calcul conduit à des baisses proportionnellement plus importantes pour les petits et moyens systèmes. Troisièmement, des appels d'offre sont proposés pour les grandes toitures en juillet 2011 et pour ceux au sol en septembre 2011. Le gouvernement fournit de la sorte des marchés assez rapidement sur le segment des grands systèmes. Ils bénéficient de tarifs plus élevés (21 c€/kWh en moyenne au lieu de 12), ce qui permet d'équilibrer leurs investissements entre installations soumises au tarif garanti d'achat désormais situé à un niveau planché et celles qui sont retenues par appels d'offre.

Graphique 3 : Tarifs garantis d'achat de l'électricité d'origine PV de mars 2011 à octobre 2012



Source : www.photovoltaique.info

Les propos et déplacements du ministre de l'Énergie indiquent par ailleurs son soutien aux grandes échelles de production PV et aux acteurs du *Secteur* impliqués dans ces réalisations. Premier des ministres français à inaugurer une centrale PV au sol, il déclare en septembre 2011 lors de la visite de celle qui est construite à Bollène (84) par GDF Suez en partenariat avec la Compagnie Nationale du Rhône : « Je suis venu marquer mon soutien au développement des EnR en France. Je me réjouis que nous disposions désormais d'un dispositif de soutien permettant le développement du solaire PV dans la durée, s'appuyant sur une filière industrielle compétitive. Le nouvel appel d'offre, dont le cahier des charges a été rendu public hier, permettra de poursuivre cette dynamique. »

L'action gouvernementale ne dissimule pas ici son souhait d'orienter la filière vers des modes de production massifs, organisés autour d'un nombre limité d'acteurs industriels, à l'instar de ce qui a pu se passer dans l'éolien quelques années plus tôt. Mais le positionnement du gouvernement s'apparente davantage à une maîtrise de la production massive d'origine PV, qu'à une volonté de poursuivre son développement. La priorité se situe au niveau du nucléaire<sup>1</sup>. Le développement des EnR doit rester dans la limite de la trajectoire des 20 % de consommation fixée par l'Europe, et ne pas la dépasser<sup>2</sup>. Les projets d'éoliennes *off shore* et

<sup>1</sup> Eric Besson, ministre de l'Industrie, de l'Énergie et de l'Économie numérique explique dans le *Journal du dimanche* du 12 février 2012 qu'il n'y a pas « d'autres scénarii » énergétiques que le développement de la filière nucléaire.

<sup>2</sup> Comme le note Arnaud Gossement à partir de la décision du Conseil d'État tranchant en faveur du gouvernement après avoir été saisi d'un recours en annulation du décret du 9 décembre 2010 instaurant le moratoire : « Dès lors qu'il constatait que l'objectif de 5400 MW risque d'être dépassé, le Gouvernement est en droit de suspendre l'obligation d'achat de manière à éviter ce dépassement. L'objectif fixé par l'arrêté du 15

la poursuite du développement du PV à un rythme maintenant contrôlé par des appels d'offre suffisent pour atteindre ces objectifs. La neutralisation du développement via des tarifs garantis d'achat désincitatifs est légitimé au regard du respect des objectifs fixés aux travers des engagements européens.

Les gestionnaires du réseau de distribution d'électricité (RTE et ErDF), partenaires historiques et fonctionnels du *Secteur*, ne souhaitent pas non plus un développement trop important des EnR. Inquiets de la place prépondérante que prendraient les EnR dans la production d'électricité et de la gestion de l'intermittence qu'elles imposeraient, leur priorité est centrée sur la gestion de la pointe de consommation, à laquelle les EnR ne participent pas. La poussée du PV a généré des craintes, sur lesquelles les gestionnaires communiquent dès 2010<sup>1</sup>. Les solutions *smart-grid* censées répondre aux contraintes de gestion du réseau n'en sont qu'à leurs balbutiements. Pour anticiper les besoins futurs, les gestionnaires promeuvent plutôt des logiques de diversification, notamment en s'appuyant sur l'important réseau de gaz français, énergie moins rare que le pétrole (Mérenne-Schoumaker, 2007). La technique de la méthanation, qui permet de mélanger au gaz conventionnel avec de l'hydrogène produite par électrolyse de l'eau, est ainsi avancée pour envisager une utilisation plus fiable des énergies intermittentes<sup>2</sup>.

Les différents acteurs qui composent le *Secteur* ne sont donc pas forcément unis face au développement du PV en France : les grands groupes français de production d'électricité peuvent vouloir continuer à investir dans de grands moyens de production PV ; les gestionnaires du réseau sont plus inquiets des problèmes d'intermittence engendrés par les EnR. Le gouvernement propose finalement un compromis entre ces deux positions en réaffirmant la prépondérance de la production d'électricité d'origine nucléaire dans les investissements futurs, et la maîtrise de la croissance du PV au travers des appels d'offre et d'un tarif garanti d'achat bas. EDF est assuré de la poursuite de la filière nucléaire et les gestionnaires du réseau de la part mineure que prendra l'électricité intermittente dans la distribution. Les grands groupes français de production d'électricité peuvent continuer à investir dans les EnR, mais de manière moins soutenue, afin de consolider et d'exporter les savoir-faire industriels et technologiques acquis dans l'éolien et le PV. Cependant, les PME et

---

décembre 2009 est donc un maximum à ne pas dépasser et non un minimum à atteindre » (consulté sur le site [www.arnaudgossement.com](http://www.arnaudgossement.com), publié le 30 août 2015, consulté le 30 juin 2016).

<sup>1</sup> « Trop de panneaux solaires risquent de provoquer des coupures de courant », *Le Monde*, 22 juin 2010.

<sup>2</sup> Cette solution est par exemple avancée avec beaucoup d'arguments techniques par ErDF et GrDF lors d'une présentation devant des élus gestionnaires des réseaux énergétiques des Bouches-du-Rhône, le 13 mars 2013 à Aix-en-Provence.

les TPE des EnR n'ont pas toutes rendu les armes et certaines poursuivent la lutte après le moratoire.

#### 4.5 Suite et fin (provisoire) de la bataille de l'opinion

En effet, malgré leurs dissensions et leur diversité, les acteurs du PV tentent encore au printemps 2011 de promouvoir une alternative aux orientations gouvernementales. Le moratoire a ainsi participé de la création d'un « collectif hybride »<sup>1</sup> rassemblant industriels, installateurs, syndicats professionnels, associations promouvant le développement des EnR, élus locaux, dont les rencontres et les discussions organisées lors de la concertation font converger les acteurs vers l'élaboration d'un langage commun. Ces synergies se traduisent aussi par des tentatives de création d'espaces pérennes de rassemblement et de discussions (association des industriels du PV français, États généraux du solaire PV) (Cointe, 2013 : 12). L'unité qu'ils représentent trouve un écho favorable au sein des médias qui diffusent leur « cri d'alarme »<sup>2</sup>. Ils s'accordent autour de la défense de tarifs garantis d'achat élevés, et la critique du système des appels d'offre<sup>3</sup>. Par ailleurs, leur expertise, encore dispersée avant le moratoire s'est structurée et avance des arguments qui sont reçus par les médias, comme en témoigne par exemple une tribune du PDG de First Solar, fabricant de panneaux solaires, expliquant les errements de la France dans sa gestion des tarifs garantis d'achat<sup>4</sup>. Ces prises de parole publique, l'unité affichée, le travail d'argumentation et d'explicitation, constituent ainsi ces acteurs en une « coalition de cause »<sup>5</sup>, dont la visibilité participe à la construction de sa légitimité. Cette visibilité médiatique les fait apparaître comme des victimes des choix gouvernementaux. Mais leurs nombreuses contre-propositions ne sont pas entendues du gouvernement, d'autant que le *Secteur* continue son entreprise de disqualification du PV.

Le travail de formation de l'opinion publique qui a débuté dès 2010 se poursuit en 2011. Il se focalise essentiellement sur des arguments économiques. Les pratiques supposées spéculatives des acteurs de la filière PV sont encore avancées pour expliquer le renchérissement du coût de l'électricité<sup>6</sup>. Ces arguments portent d'autant plus que le contexte

---

<sup>1</sup> Expression utilisée par Arianne Debourdeau (2011) pour décrire cette coalition, s'inspirant directement des travaux de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes (2001).

<sup>2</sup> « Seize organisations lancent un cri d'alarme sur l'avenir du PV », *Le Monde*, 28 février 2010.

<sup>3</sup> « Le gouvernement accentue le retard de la France dans l'énergie solaire », *Le Monde*, 16 juillet 2011.

<sup>4</sup> « Le solaire en France a encore un avenir ! », tribune de Robert Gillette, président directeur général de First Solar, *Le Monde*, 17 octobre 2011.

<sup>5</sup> Ce concept développé notamment par Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith (1993) veut décrire des convergences et des ententes entre acteurs qui ne sont pas construites autour d'intérêts communs, mais de systèmes de croyances partagées.

<sup>6</sup> « Le boom du solaire va se répercuter sur les factures », *Le Monde*, 16 décembre 2011.

économique s'aggrave et que la balance commerciale de la France est lourdement déficitaire. La part importante des importations chinoises dans l'élaboration des systèmes PV contribue à ces critiques, d'autant qu'elle s'inscrit dans une sinophobie ambiante<sup>1</sup>. Pourtant, l'accident nucléaire majeur qui a lieu au Japon dans la centrale de Fukushima le 11 mars 2011 aurait pu influencer l'opinion en faveur de développement des EnR. Mais les débats en France se portent davantage sur les questions de sécurisation du parc nucléaire français (De Charentenay, 2011) plutôt que sur le développement d'énergies alternatives. Les baisses de tarifs garantis d'achat de l'électricité d'origine PV et les fermetures d'usines de fabrication de panneaux PV dans les pays européens pionniers<sup>2</sup> (Allemagne, Espagne) renforcent le désintérêt des médias pour une solution solaire à la crise de Fukushima, comme le montre le suivi des articles du *Monde* sur la période de 2000 à 2013 (graphique 4). L'année 2010 apparaît comme une année charnière dans le retournement d'opinion qui s'effectue au sein de ce média : la thématique progresse fortement cette année-là (passage de 14 à 36 articles de 2009 à 2010), les articles négatifs<sup>3</sup> augmentant de manière beaucoup plus significative que les articles positifs<sup>4</sup>. À partir de 2011, les articles négatifs prennent le dessus quantitativement.

---

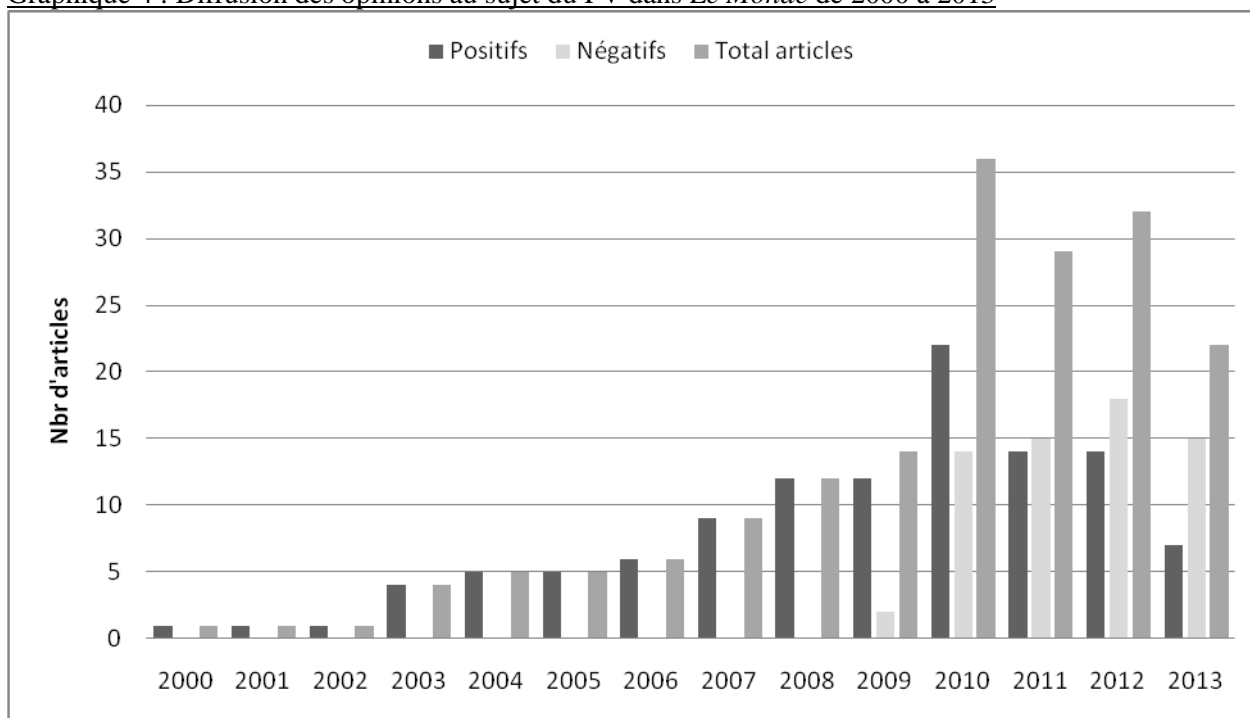
<sup>1</sup> Ainsi pour Eric Besson, le développement du PV n'a pas d'intérêt pour l'industrie française « car pour l'instant cela a généré des importations étrangères de qualités modérées, pour employer une litote » : extrait d'audition devant la commission du développement durable de l'Assemblée nationale, 1er juin 2011.

<sup>2</sup> « La filière solaire européenne dans la tourmente », *Le Monde*, 5 avril 2012.

<sup>3</sup> Contenus retenus pour déterminer qu'un article est d'une tonalité générale négative : le solaire ou le photovoltaïque est associé à un impact négatif d'un point de vue budgétaire ou environnemental, à des politiques publiques de défense (notamment lors de la guerre commerciale entre la Chine et l'UE, où les panneaux chinois « inondent » un marché européen, venir « au secours », hostilité), à une bureaucratisation de la politique publique (« usine à gaz administrative »), à une mauvaise nouvelle économique (faillite, déroute, coup de froid, crise).

<sup>4</sup> Contenus retenus pour déterminer qu'un article est d'une tonalité générale positive : le solaire ou le photovoltaïque est associé à un développement économique, à un bénéfice environnemental, à une innovation technologique, à des politiques publiques de relance, à un potentiel développement, lorsque la France est jugée en retard (ce qui sous-entend que le solaire est une valeur d'avenir), lorsqu'un plaidoyer est fait en faveur de cette technologie, lorsque des acteurs se positionnent en résistance ou lancent un cri d'alarme en faveur du solaire.

Graphique 4 : Diffusion des opinions au sujet du PV dans *Le Monde* de 2000 à 2013



Source : archives du Monde. Méthode de collecte et d'analyse des articles détaillée dans l'annexe 1.

Le sondage de BVA enregistre l'évolution négative de l'opinion à laquelle ont participé les médias (dont *Le Monde* fournit une indication). Si la connaissance du solaire s'est démocratisée<sup>1</sup>, les personnes sondées ne sont plus que 59 % en 2011 à penser que le PV est une EnR à développer en priorité, contre 62 % en 2010. La désaffection du PV est davantage associée à des questions économiques et environnementales : l'énergie solaire est considérée comme la moins chère pour seulement 31 % des sondés (contre 36 en 2010), la moins polluante pour seulement 42 % (contre 46 en 2010), la moins dangereuse pour seulement 46 % (contre 51 en 2010).

Dans *Le Monde*, la diffusion d'une image négative du solaire se poursuit les années suivantes. Le rapport entre articles positifs et négatifs se maintient au détriment du solaire (respectivement 18 contre 14 et 15 contre 7, pour les années 2012 et 2013), installant durablement le thème dans son versant négatif. Cette « prise de parti » des médias peut aussi s'expliquer par le désinvestissement des PME et les TPE des EnR dans la controverse née lors du moratoire, leurs tribunes et analyses se faisant plus rares après l'été 2011. Ces acteurs nourrissent en effet de sérieux espoirs à l'endroit du candidat socialiste qui, à l'inverse de la droite, propose une réduction du parc nucléaire français à l'horizon 2050, et la promotion en parallèle des EnR. L'investissement de ces acteurs se reporte sur un travail de lobbying

<sup>1</sup> En 2011, 78 % des personnes ont une connaissance de l'énergie solaire, « ne serait-ce que de nom » contre 49 % en 2005, 68 % en 2009 et 74 % en 2010, alors que l'éolien n'est connu que par 63 % des français en 2011.

politique dans la perspective des élections présidentielles de 2012.

## **5 Épilogue provisoire : un effritement progressif de la filière**

C'était l'un des 60 engagements de François Hollande pour la France : « Favoriser la montée en puissance des EnR en soutenant la création et le développement de filières industrielles dans ce [segment d'activités] »<sup>1</sup>. Mais, après son élection, les acteurs du PV vont peu à peu déchanter face à un État qui entend finalement garder la main sur la politique énergétique et ne fait pas confiance à l'initiative privée régulée par des mécanismes de marché sur cette question. Les questions énergétiques relèvent pour le nouveau pouvoir d'une prérogative de l'État, comme l'indique quelques mois avant l'élection de François Hollande, le représentant du groupe du Parti socialiste au Sénat : « notre groupe considère que, par leur importance au plan social et économique, les questions énergétiques, en particulier celles qui sont relatives à l'électricité, ne relèvent pas de la compétence d'une autorité dite "indépendante" [la CRE], mais de l'État »<sup>2</sup>.

Le pilotage des tarifs garantis d'achat par le nouvel exécutif rejoint cette vision des choses : le tarif pour les systèmes au sol subit une baisse de 20 % en octobre 2012, car « la puissance entrée en file d'attente a été supérieure à la puissance cible » (DGEC, 2013 : 119). Les raisons invoquées pour limiter le développement du PV ne s'appuient plus sur son présumé surcoût, comme dans la période précédente, mais sur le respect du non-dépassement de la part dévolue au PV dans la production électrique française. L'ensemble des tarifs garantis d'achat de l'électricité d'origine PV suit à partir de là une dégressivité systématique tous les trimestres, sans regard aux rentabilités économiques associées aux tarifs proposés. Ces calculs devraient pourtant être effectués par la CRE, compte tenu de sa mission<sup>3</sup>. Mais son avis n'est pas sollicité. Utilisés pour soumettre la production des opérateurs aux objectifs annuels, les tarifs garantis d'achat se révèlent en fin de compte déconnectés des réalités économiques du marché. Sur le segment des installations au sol, le tarif garanti d'achat fixé en juillet 2013 est de 7,76 c€/kWh. Par comparaison, l'énergie éolienne est achetée à un niveau supérieur au même moment (8,2 c€/kWh), alors que le coût de revient de l'électricité éolienne coûte trois

---

<sup>1</sup> François Hollande, *Ce que je ferai la première année de mon mandat*, proposition 2 du chapitre « Remettre la finance au service de l'économie réelle » p. 3.

<sup>2</sup> Question de Daniel Paul, représentant du PS au sénat à M. Philippe de Ladoucette, président de la CRE, lors de son audition pour être renouvelé dans son mandat de président de la CRE, le 2 février 2011.

<sup>3</sup> Article 10 de la loi du 10 février 2000.

fois moins cher à la production que celle d'origine PV (4,1 c€/kWh contre 12 c€/kWh<sup>1</sup>). Les tarifs ne relèvent plus d'un pilotage basé sur la régulation des rentabilités économiques de la filière, mais d'une planification de la production.

Les acteurs de PV n'ont cessé d'alerter<sup>2</sup> le gouvernement des risques de disparition de la filière. Le gouvernement essaie d'apaiser leurs craintes en annonçant le doublement de la cible annuelle de production (de 500 à 1 000 MW) par la mise en place d'appels d'offre. Deux appels d'offre sont ainsi publiés, l'un en 2012 pour les grandes toitures, et l'autre en 2013, pour les installations au sol. Cependant, les volumes escomptés par le gouvernement (520 MW) restent inférieurs à ceux qui sont attendus par la filière. Les délais d'attribution des appels d'offre d'au moins un an et l'incertitude de la sélection des candidats demeurent des instruments « intermittents » de soutien à la filière, qui attend au contraire des mesures permettant de pérenniser des volumes. Mais, au lieu de s'opposer, les acteurs du PV demeurent dans une logique de dialogue avec l'État, le félicitant lorsque de timides mesures de soutien sont prises<sup>3</sup>, avançant des propositions lorsque la politique publique semble à l'arrêt<sup>4</sup>. La filière partage avec l'État une volonté de se développer à l'export, mais considère qu'en l'absence de marché national fort, cet objectif est rendu difficile. Le licenciement annoncé en décembre 2012 de 40 % des salariés de Solairedirect, l'une des deux plus importantes entreprises d'installation de systèmes PV en France alors que l'entreprise se développe à l'international, indique plutôt une logique de délocalisation des activités par défaut de marché local.

L'annonce par le président français le 14 janvier 2014 d'« une grande entreprise franco-allemande pour la transition énergétique »<sup>5</sup> évoque une reprise du modèle industriel colbertiste qui avait vu la naissance de l'Airbus. Elle relance encore l'idée d'une vision du développement industriel énergétique autour de champions nationaux, ou transnationaux, dont l'État serait le capitaine. Cependant, l'idée se heurte pour l'instant « à des divergences de calendrier et de choix stratégiques »<sup>6</sup>, Berlin étant clairement positionné sur une trajectoire de

---

<sup>1</sup> Coût estimatif moyen pour une centrale au sol située au sud de la France, calculé à partir des données fournies par la DGEC (2013) et deux opérateurs : Solairedirect (« 156 millions d'euros pour les projets internationaux de Solairedirect », *La Tribune*, 19 juillet 2013) et Mildura ([www.solarsystems.com.au](http://www.solarsystems.com.au)).

<sup>2</sup> Enerplan et le SER demandent instamment au gouvernement des « mesures de soutien d'urgence à l'industrie solaire », lors de la Conférence environnementale de septembre 2012, puis en septembre 2013 au travers d'un communiqué conjoint.

<sup>3</sup> « PV : le SER se félicite des nouvelles mesures de soutien », *actu-environnement*, 2 octobre 2012.

<sup>4</sup> Voir l'interview de Thierry Mueth du 12 janvier 2014 : « Il faut donner au PV français une assise nationale forte », <http://tecsol.blogspot.com>TECSOL.

<sup>5</sup> Extrait de la conférence de presse du président de la République française du 14 janvier 2014.

<sup>6</sup> « Questions de l'« Airbus de l'énergie » », *Le Monde*, 16 janvier 2014.



sortie du nucléaire, avec l'arrêt prévu de son dernier réacteur en 2022 alors que Paris n'a toujours pas formalisé ses objectifs dans la répartition des différentes sources de production électrique.

La bonne volonté affichée par la nouvelle majorité en faveur des EnR ne masque pas le maintien d'une vision centraliste, oligopolistique et dominée par le nucléaire de la production massive d'électricité en France. La politique qu'elle mène accentue finalement une structuration du champ en faveur des grands groupes français de production d'électricité et du modèle de production qu'ils promeuvent.

## **Conclusion du chapitre**

Ce premier chapitre avait pour triple ambition de comprendre les logiques à l'œuvre dans la conduite de la politique publique de soutien du PV en France, et parallèlement de suivre la formation de l'opinion publique à l'endroit du PV, qui semble en dépendre. Les avis et commentaires exprimés à l'endroit de cette politique publique s'avèrent contrastés. Pour certains, elle paraît irrationnelle, mal construite, peu suivie, non pilotée, voire négligée, car issue d'un suivisme européen et marquée par une résistance des défenseurs d'une autre politique énergétique. Pour d'autres, l'ouverture d'un marché de production d'électricité d'origine PV au travers d'un tarif garanti d'achat favorise un développement incontrôlé de la filière qui est incompatible avec les objectifs économiques que se fixe l'État dans la production d'électricité. Sans trancher entre ces deux types d'analyse, nous pensons que les orientations prises par l'État participent d'une cohérence politique en matière de structuration du champ de la production électrique français. Si les choix politiques ont parfois été en tension à l'intérieur d'un champ d'expertise controversé, de contextes énergétiques changeant, d'une montée dans l'agenda politique de l'urgence climatique, dans lesquels le développement des EnR paraissait une évidence en matière de réponse politique, la politique adoptée s'inscrit en fin de compte dans une continuité historique et structurelle avec une vision centraliste de la production d'électricité.

Lors de la période précédant le soutien au PV, le gouvernement avait conjugué l'utilisation de l'instrument du tarif garanti d'achat avec une réglementation avantageuse aux grands systèmes de production pour conformer la filière éolienne au modèle de production du *Secteur* (Evrard, 2010). La forme organisationnelle prise à terme par la filière éolienne française correspond à une production massive et centralisée, réalisée principalement par les grandes entreprises du *Secteur*, dont la production est soutenue et encadrée par un système d'appels d'offre sur le marché intérieur éolien *off shore*. Dans ce modèle, l'utilisation de l'instrument

du tarif garanti d'achat permet à la fois de répondre aux engagements européens en matière de mix énergétique et d'intégrer au sein des grands groupes français de production d'électricité existants l'expertise et les capacités de production pour faire d'eux des acteurs des EnR performants à l'export. Leur domination de ce segment en France leur permet de contrôler la production d'électricité d'origine éolienne de manière à ne pas la faire apparaître comme une concurrente crédible à la production d'origine nucléaire. Il semble ainsi tout à fait possible que les acteurs du *Secteur* aient pensé individuellement ou collectivement l'application de ce modèle au développement du PV.

#### *D'une structure d'opportunités à un outil de relance économique*

En 2006, le lancement tardif d'une politique volontariste profite d'une structure d'opportunités qui allie crises énergétique et climatique, réponse aux injonctions libérales de Bruxelles, et relance d'une politique industrielle française, suivant un schéma colbertiste. L'élection de Nicolas Sarkozy maintient ce cap, en l'intégrant dans une politique macroéconomique de relance de la demande, mais aussi de réappropriation de la thématique environnementale. L'autonomisation du ministère de l'Environnement, alors puissant et relativement indépendant du *Secteur*, accentue le caractère volontariste du développement de la filière PV. Mais, les filiales des grands producteurs d'électricité nationaux (EDF et GDF Suez) sont préparées et positionnées (infrastructure d'accès privilégiée aux clients, structure organisationnelle et industrielle, apprentissages liés à l'éolien) pour dominer le marché national de l'économie PV. Ils n'empêchent pas cependant l'émergence d'un tissu industriel de petites et moyennes entreprises qui profitent d'un marché très attractif.

Car, à l'inverse de l'éolien dont le développement avait été freiné par des conflits d'implantation, le PV a rencontré un fort engouement, d'autant qu'il jouissait préalablement d'une image positive et que la variété de ses formes d'installation permet de diversifier ses modes d'implantation. Cependant, l'absence de pilotage des tarifs garantis d'achat a progressivement placé les promoteurs du PV dans des situations spéculatives. La dépendance de l'État aux organisations agricoles, qui avaient trouvé dans le PV un mode de soutien aux exploitations, peut en partie expliquer cette absence de régulation. Une autre explication peut aussi prendre comme hypothèse l'intérêt pour les promoteurs du tout nucléaire de provoquer une situation inflationniste des coûts d'achat à supporter par l'État, et indirectement payés par le consommateur, afin de légitimer une reprise en main de la filière par l'État dans le sens d'une production centralisée. Plusieurs canaux d'opinion et d'expertise convergent tout au long de l'année 2010 pour construire une opinion publique favorable à cette reprise en main

étatique de la production PV. Elle permet à l'État de restructurer les acteurs de la filière à l'image du *Secteur*. La brusque situation de « disette » provoquée par le moratoire et la chute des tarifs garantis d'achat en contexte de crise financière opère un tri, sélectionne les acteurs qui ont les capacités financières les plus importantes et qui sont les mieux structurés pour attendre une embellie du marché, qui a lieu quelques mois plus tard avec la publication d'appels d'offre, ou pour se développer à l'international. Ceux qui n'ont pas eu le temps de suffisamment se développer et se structurer disparaissent. L'alternance politique de 2012 accentue cette tendance, confirmant l'abandon des principes du marché au profit d'une logique de planification, qui prolonge le processus de sélection économique des acteurs.

L'instrument des tarifs garantis d'achat prend finalement place dans une politique publique qui poursuit d'autres objectifs que ceux qui ont été annoncés publiquement (développement et autorégulation d'une filière PV nationale et ouverture du « mix » énergétique). D'une part, il permet le développement d'une énergie renouvelable dans une courte séquence conçue à l'intérieur d'un processus de conformation des formes de production aux modalités productives du *Secteur*. D'autre part et simultanément, il fournit un outil économique dans une politique de relance, dont l'arrêt permet d'opérer un retournement d'orientation macroéconomique, à la manière des politiques économiques de « stop and go ». Ce détournement des fonctions libérales originelles du tarif garanti d'achat au profit d'une politique contra cyclique témoigne de la capacité des pouvoirs publics français à s'approprier des instruments de politique publique prescrits par l'Union européenne. Il manifeste aussi la domination des structures organisationnelles et économiques historiques dans le champ de la production massive d'électricité. L'instrument, censé instaurer un nouvel ordre politique dans le développement des énergies renouvelables régulé à partir des lois du marché, a été finalement assujéti aux structures dominantes, afin qu'elles étendent leur hégémonie à ce nouveau marché. La séquence historique marque le passage d'une politique publique de soutien à l'innovation et de participation au mouvement vers le durable à une politique publique de relance économique et de maintien d'une vision centraliste de la production d'électricité.

#### *Domination et résistance à l'intérieur du champ*

Pour autant, les grands producteurs électriques du *Secteur* n'ont pas totalement écarté la concurrence née du marché créé par le tarif garanti d'achat. Des PME ont aussi profité des tarifs garantis d'achat élevés pour construire des systèmes de production massive d'électricité d'origine PV fortement rémunérateur afin d'en retirer des sources de financement pour

continuer leur activité après le moratoire. Nombre d'entre elles retirent de la période éolienne précédente des apprentissages pour orienter leur activité lors de la séquence PV qui suit. Les continuités historiques de l'éolien au PV ne constituent pas seulement des contextes de duplication des politiques publiques, mais sont également source d'expériences pour des acteurs dominés, pour mieux résister. L'interconnaissance et la création d'espaces d'échange, favorisés à l'occasion de la concertation post-moratoire, structurent les acteurs du PV autour d'une expertise partagée et la définition d'orientations communes.

Des divergences se manifestent néanmoins en matière de stratégie de développement. Les plus petites entreprises préfèrent être marginalisées du champ français de la production massive d'électricité, refusant la poursuite d'un modèle de production centraliste au travers du PV, considéré en opposition avec le modèle de société qu'elles promeuvent. En revanche, les PME des EnR, plus nombreuses, souhaitent poursuivre leur intégration à ce champ. Corrélativement, leurs analyses et revendications perdent la radicalité des thèmes défendus auparavant par l'*Alternative*. La défense du tissu économique du PV prime sur les nouveaux modes de production et de consommation que symbolisaient les EnR. Cette faiblesse de la radicalité rend compte de l'acculturation d'une partie importante des acteurs du PV aux formes d'accommodements qu'ils envisagent avec le modèle centralisé français. Réciproquement, et dans le prolongement de la séquence précédente qui avait vu l'absorption de l'éolien, l'intégration du PV aux modes de production massive de l'électricité poursuit la transformation relative de l'idéologie qui structure le champ. Elle se manifeste par l'assimilation des EnR aux formes légitimes de production massive et leur valorisation dans le mix énergétique français, dont par exemple le changement de nom du CEA témoigne. Elle se traduit aussi par la mise en place au sein des grands groupes français de production d'électricité de programmes de recherche et développement sur les réseaux électriques intelligents. Ils indiquent au moins leur souci d'intégrer la dynamique de changement des systèmes organisationnels en partie lié à l'adoption des EnR.

On verra cependant dans le chapitre suivant que les PME des EnR et les grands groupes français de production d'électricité se spécialisent dans des formes de production massive PV distinctes, dont l'autonomisation des modes opératoires limite en partie leur nivellement axiologique et organisationnel.

#### *L'opinion comme outil de recomposition du champ*

En parallèle, les médias et l'opinion suivent ces mouvements économiques, énergétiques et politiques. L'énergie solaire bénéficie d'une image valorisée avant le lancement de la

politique publique en 2006, qui prend racine dans les développements technologiques auxquels la France avait participé de la fin des années 1960 jusqu'au milieu des années 1980. Elle est associée à l'idée de progrès, mais aussi à celle de technologie non rentable. La connaissance du solaire se diffuse avec le développement des systèmes et le suivi médiatique de ce développement, entretenant une image positive jusqu'en 2010. De nouvelles idées se diffusent alors reprises par les médias qui alertent sur le coût élevé de ce soutien public dont les conséquences financières se répercutent sur les factures des particuliers. Le développement rapide et massif du PV a pu être perçu comme une alternative possible au nucléaire, alors que ce dernier est fortement critiqué depuis l'accident de Tchernobyl, puis celui de Fukujima. Le risque d'une concurrence possible avec le nucléaire rend nécessaire pour les grands acteurs du *Secteur* une stratégie de disqualification de la politique de développement du PV. La construction d'une opinion critique à l'égard du PV peut être comprise dans une logique d'actions concertées, menées par la coalition d'acteurs du *Secteur*, au sein d'une politique publique globale de conversion des EnR au modèle centralisé de production français.

#### *Une représentation du PV devenue insaisissable*

Dès lors, si le PV apparaît comme une réponse opportune à la double crise énergétique et climatique du milieu des années 2000, la controverse des années 2010 et 2011 nourrit de sentiments ambivalents la perception que la population française peut avoir de cette forme de production d'électricité. Le rapport citoyen à l'électricité en France depuis les trente glorieuses rattache celle-ci à une forme de service public. Celui-ci réunit abondance de la production, électricité bon marché, indépendance énergétique et filière industrielle nationale (Evrard, 2010 : 138). Cette conception publique de l'électricité rentre en tension avec l'organisation économique qu'induit la création d'un marché PV au travers de l'instauration de tarifs garantis d'achat attractifs : développement d'une production d'origine privée, et donc intéressée par les profits ; augmentation du prix de l'électricité via la CSPE ; importation de matériaux en l'absence d'une filière complète et compétitive ; intermittence d'une production potentiellement déstabilisatrice d'un réseau équilibré par la complémentarité des productions électriques d'origines nucléaires, hydrauliques et fossiles, plus facilement maîtrisées. Pour autant, l'opposition terme à terme des valeurs colportées par chacun de ces rapports de production ne se résout pas individuellement par le rejet d'un modèle et l'adhésion à l'autre. Les personnes n'ont pas forcément connaissance de l'ensemble des clés de lecture que nous avons évoquées, comme les valeurs promues individuellement autour de l'énergie peuvent hybrider ces modèles de production. Le battage médiatique qui a suivi la controverse sur le

PV n'a pas rangé définitivement une forme de production électrique dans le placard des innovations à abandonner. Il a au contraire nourri, et donc complexifié, un domaine de connaissances et d'analyses peu démocratisé en France jusqu'ici. Nous ne pouvons ici que constater le résultat d'une dynamique de controverse qui ne s'est pas clôturée, et qui laisse une opinion perdue dans un « nuage » d'arguments non hiérarchisés (Schéma 1), et sur lesquels l'expertise est souvent incomplète ou faiblement publicisée. L'incertitude cognitive qui entoure le PV ne provoque pas forcément son rejet, mais renforce son caractère insaisissable, et donc sa mise à distance, dans l'attente d'une stabilisation des connaissances sur le sujet. Ce brouillage des perceptions a eu pour effet direct le retrait massif des particuliers dans l'achat d'installations individuelles. Pour les centrales au sol, la dégradation des perceptions se corrèle avec la dissimulation des installations.

Schéma 1 : Comparaison des différentes valeurs attribuées à l'électricité d'origine nucléaire et

<u>PV</u>		
Thèmes	<i>Production nucléaire centralisée</i>	<i>Production photovoltaïque au travers de l'instrument du tarif garanti d'achat</i>
<b>Prix</b>	électricité peu chère	renchérissement du coût de l'électricité via la CSPE
<b>Consommation</b>	abondance électrique	gestion de l'adéquation entre production et demande électrique liée à une production intermittente ; maîtrise de la demande d'électricité
<b>Intérêt économique</b>	outil de production français	panneaux PV d'origine étrangère (États-Unis, Chine, Allemagne, ...)
<b>Intérêt national</b>	indépendance énergétique	filière de production intégrée à un marché mondialisé
<b>Risques</b>	accident nucléaire	matériaux inoffensifs
<b>Déchets</b>	déchets difficiles à traiter	incertitude sur les modes de recyclage
<b>Impacts climatiques</b>	faible contribution à la production des GES en dehors des transports de combustible et de déchets	faible contribution à la production de GES en dehors du transport des panneaux
<b>Source énergétique</b>	uranium source épuisable, mais plutonium source inépuisable exigeant de nouveaux types de réacteur	soleil source inépuisable, mais différentiels régionaux

L'histoire semble donc bredouillée. Les structures énergétiques nationales françaises, articulées autour de la domination de l'énergie nucléaire et d'une organisation oligopolistique des acteurs industriels, pèsent de tout leur poids dans les orientations politiques, malgré les alternances politiques et des cadres d'actions supranationaux. Les acteurs des EnR, après un sursaut de lutte, préfèrent s'adapter, trouver des espaces de compatibilité possible avec les structures dominantes, plutôt que de s'opposer en vain. Le *Secteur* s'est approprié le PV, comme il a pu le faire pour l'éolien, en le conformant à son modèle de production, sans remettre en cause son outil de production centrale, le nucléaire. Pour autant, on va voir qu'il ne sort pas indemne de cette absorption. On va ainsi observer dans le chapitre suivant, au travers de la description des différents modes de réalisation des parcs solaires, les contagions réciproques, les formes d'hybridations et les spécificités des acteurs socialisés aux modèles de production du *Secteur* et de l'*Alternative*.

## Synthèse du chapitre

Cette courte histoire de la politique publique de soutien au développement des installations PV permet de dresser l'arrière-plan politique, idéologique et cognitif au sein duquel vont se développer les parcs solaires. Trois éléments principaux peuvent être retenus :

1) Un développement du PV plus inspiré par la recherche de moteurs de croissance que par une volonté de changement du modèle national de production d'électricité : le lancement en 2006 par le gouvernement Villepin de cette politique volontariste s'inscrit dans une structure d'opportunités qui allie crises énergétique et climatique, réponse aux injonctions libérales de Bruxelles, et relance d'une politique industrielle française, suivant un schéma colbertiste. Elle est ensuite poursuivie par Nicolas Sarkozy parce qu'elle participe aux politiques environnementales et de relance par la demande décidées en début de mandat. À partir de 2010, la baisse du prix de pétrole et la perspective d'un risque de crise de la dette souveraine rentrent en tension avec cette orientation, d'autant que la filière connaît un développement pouvant apparaître concurrent à la production électronucléaire. L'arrêt d'un dispositif d'achat garanti incitatif est alors facilité par la détérioration de l'image du PV dans l'opinion publique, en partie construite par les élites centrales. Ce déroulement explique le lancement tardif de cette politique, le maintien d'un tarif garanti d'achat élevé malgré la baisse tendancielle du coût des installations, puis son arrêt et son remplacement par une politique planifiée gouvernée par appels d'offre. Cette séquence offre une opportunité de croissance de courte durée, mais suffisante pour que les parcs solaires se développent au cours de cette période.

2) Une nouvelle recomposition du champ de la production massive d'électricité, après celle qui s'est déjà opérée par l'intégration des éoliennes : la politique publique de soutien au PV, sans doute perçue par les grands groupes français de production d'électricité comme un moyen de conformer cette énergie à leur conception centraliste, ne duplique cependant pas à l'identique la séquence éolienne précédente. Elle aboutit à l'intégration de certaines installations PV au champ de la production massive de l'électricité. Elle poursuit également la transformation relative de l'idéologie qui structure le champ, débutée dans l'éolien, par l'assimilation des EnR aux formes légitimes de production massive et leur valorisation dans le mix énergétique français. Cependant, d'une part, des PME des EnR ont gagné des marges d'autonomie au travers la construction d'installations fortement rémunérées grâce à un tarif garanti d'achat élevé. D'autre part, les TPE des EnR ont préféré être marginalisées de ce champ, le considérant en opposition avec le modèle de société qu'elles promeuvent. Elles



constituent un troisième pôle alternatif qui pourrait, dans des phases ultérieures, jouer de nouveau un rôle dans la trajectoire de développement des EnR.

3) Une évolution des représentations associées au PV : le PV jouit d'une image positive dans l'opinion jusqu'en 2010. Les revirements médiatiques dont le PV est l'objet complexifient un domaine de connaissances et d'analyses peu démocratisé en France jusqu'ici. L'incertitude qui entoure le PV ne provoque pas forcément son rejet, mais renforce son insaisissabilité, et donc sa mise à distance, dans l'attente d'une stabilisation des connaissances sur le sujet. Ce brouillage des perceptions a eu pour effet direct le retrait massif des particuliers dans l'achat d'installations individuelles. Pour les parcs solaires, cette dégradation des perceptions est prise en compte par les opérateurs au travers une attention plus soutenue à leur intégration paysagère.

## CHAPITRE DEUX : LES OPÉRATEURS DES CENTRALES PV AU SOL : ENTRE CONFORMATION AU *SECTEUR* ET AUTONOMISATION

Le développement des installations PV en France, vu de loin, peut ressembler à un marché concurrentiel, composé de vendeurs et d'installateurs de procédés d'une part, et de clients d'autre part. Or, l'unicité apparente de la filière cache une diversité d'acteurs et de marchés qui ont eu chacun leur dynamique en traversant cette histoire récente du PV. Au fur et à mesure que les procédés se sont développés, des spécialisations se sont révélées nécessaires qui ont, suivant la taille de la surface couverte et le support des panneaux, structuré chaque groupe d'acteurs en segments. Le moratoire et les restrictions qu'il a entraînées n'ont fait qu'accélérer ce processus de tri et de segmentation pour former des mondes économiques et sociaux séparés. Ils mobilisent dans leur action des formes d'organisation économique, sociale et institutionnelle qui sont spécifiques à chaque segment d'activités.

Dans cette dynamique de spécialisation, les procédés techniques qui contribuent au fonctionnement de la production électrique des parcs solaires vont prendre une forme similaire, malgré l'hétérogénéité des espaces dans lesquels ils s'implantent et des entreprises qui investissent ce segment. Cette homogénéité technique est liée, d'une part, à l'importation d'un procédé de production déjà éprouvée à l'étranger et, d'autre part, à une volonté des opérateurs de normaliser une forme de production PV considérée trop en décalage au regard des représentations admises des modes d'implantation des panneaux PV au sein du domaine de l'aménagement du territoire. Pour les techniciens travaillant dans ce domaine, la vocation « naturelle » des panneaux PV est de prendre place sur les toits des maisons ou des bâtiments. L'utilisation de ces surfaces n'entre pas en concurrence avec d'autres usages, à l'exception d'autres systèmes d'économie d'énergie (panneaux solaires fabricant l'eau chaude) et de l'homogénéité paysagère dans des zones particulières à valeur de patrimoine culturel. L'activité des opérateurs de parc solaire consiste à légitimer un nouveau mode d'installation des panneaux en l'adaptant aux normes d'aménagement propres aux espaces concernés. Réciproquement, les institutions responsables de l'administration de ces aménagements, au départ dépourvues de normes, vont progressivement établir un référentiel d'instruction des autorisations de construction. Ce processus d'institutionnalisation des parcs solaires, au travers du tri des intentions de projet qu'il opère et par la définition de normes à partir de l'interprétation localisée des normes nationales, habilite une même forme technique de production.

Pour autant, derrière cette technique uniforme, les entrepreneurs et les contextes d'élaboration

ne sont pas les mêmes. De nombreux opérateurs différents ont porté des intentions de projet de parc solaire au moment du fort développement qu'a connu la filière. Les contraintes institutionnelles ont trié les opérateurs pour ne retenir que les mieux dotés techniquement et financièrement. Deux grands types d'entreprises émergent de ce processus de sélection, que l'on distingue à partir de leurs ressources et modes organisationnels. Les premières, issues de l'*Alternative*, se saisissent des parcs comme une nouvelle opportunité d'opérationnaliser le projet de société énergétique qu'elles défendent. Les secondes, composées des grands groupes français de production d'électricité ou leur filiale, se doivent d'être présentes sur ces nouveaux segments de marché pour conserver leur hégémonie nationale et intégrer l'ouverture européenne et internationale du marché des EnR. Autour d'un même objet de production, chacun développe des perspectives différentes et des organisations propres. Inscrit dans des contextes sociaux d'élaboration distincts, leur développement respectif détermine des rapports spécifiques à la conflictualité avec les populations et à sa gestion. Les modalités de territorialisation mises en œuvre par chaque groupe d'entreprises subsument alors des perspectives distinctes de développement du PV dans le mix énergétique. Ils rendent compte des formes possibles d'hybridations entre *Secteur* et *Alternative* qu'engendre l'épreuve de l'opérationnalisation d'une production massive d'électricité d'origine EnR.

Ce chapitre présente dans un premier temps la diversité des procédés et des opérateurs que recouvre le développement récent des dispositifs de production d'électricité d'origine PV (i), pour ensuite retracer les différentes étapes d'élaboration des centrales PV au sol et de conformation aux attentes institutionnelles et sociales dont elles sont l'objet (ii). La sélection des opérateurs qui se sont investis dans le segment des parcs solaires (iii) fait émerger deux types d'entreprises, et des variations autour de ces types, qui distinguent des modes de territorialisation et des visions de développement du PV différents (iv).

## **1. Une apparition tardive au sein d'un développement technologique diversifié : les centrales PV au sol comme mode centralisé de production massive**

La filière du PV connaît une évolution très rapide de 2007 à fin 2010. Pour l'Ademe, l'emploi dans la filière française est multiplié par six de 2008 à 2010, passant de 5 190 à 31 550 employés<sup>1</sup>. Cependant, ce qui est globalement perçu comme une même filière distingue en fait

---

<sup>1</sup> L'essentiel de ces emplois sont situés en aval de la filière, dans l'installation des systèmes PV. En amont, on compte seulement 2 fabricants de cellules, 13 de panneaux et 60 entreprises spécialisées dans la fabrication des équipements périphériques aux systèmes PV (onduleurs, structures, câbles et raccordements) (sources ADEME 2013a et Observ'Er 2012).

des entreprises et des compétences différentes en fonction des procédés PV installés. Chaque type de procédé se développe en fonction de ses contraintes économiques et de sa dynamique de croissance. En 2006, cinq tarifs garantis d'achat sont établis au regard des rentabilités économiques différentes qu'induisent les diverses superficies d'installations possibles. Ces tarifs segmentent en sous-marchés l'ensemble de la filière (tableau 1). Le dimensionnement des installations distingue des compétences techniques et des ressources financières à partir desquelles les entreprises se positionnent. Trois grands types d'opérateur peuvent être discernés suivant les supports utilisés pour accueillir les panneaux PV : les toitures des particuliers, les grandes toitures, et les centrales au sol. Des entreprises se situent parfois sur plusieurs procédés ou passent d'un procédé à un autre. Cependant, avec le temps, les opérateurs ont tendance à se spécialiser sur un seul procédé. On regardera d'abord rapidement les procédés sur toiture, pour ensuite examiner plus précisément les grands procédés de production PV au sol.

Tableau 1 : Répartition des tarifs garantis d'achat par puissances et supports de destination

Dénomination du tarif garanti d'achat	Seuil maximal de puissance en kWc	Surface maximale moyenne* (en m <sup>2</sup> )	Support	Type d'entreprises
T1	3	20	maison individuelle	TPE et PME spécialisée dans les EnR ; artisan et PME généraliste du bâtiment
T2	9	60	maison individuelle, petit immeuble et petit bâtiment d'activité	TPE et PME spécialisée dans les EnR, filiale de grand groupe énergétique spécialisée dans les EnR
T3	36	240	immeuble, bâtiment industriel, agricole et commercial, ombrière de parking	PME spécialisée dans les EnR, filiale ou grand groupe français de production d'électricité, grand groupe étranger spécialisé dans les EnR, grand groupe généraliste avec compétence en aménagement
T4	249	1666		
T5	pas de limite	pas de limite		

Sources : Lamanthe, Amarillo, 2011 ; entretiens avec des opérateurs de la filière PV ; Obsers'ER 2012.

\*il s'agit d'une moyenne, au sens où les puissances sont différentes suivant les types de panneaux utilisés : la surface nécessaire à la production de la puissance-crête<sup>1</sup> sera moindre s'il s'agit de matériaux monocristallins ou polycristallins, et plus grande s'il s'agit de couches minces, dont les rendements au m<sup>2</sup> sont plus faibles.

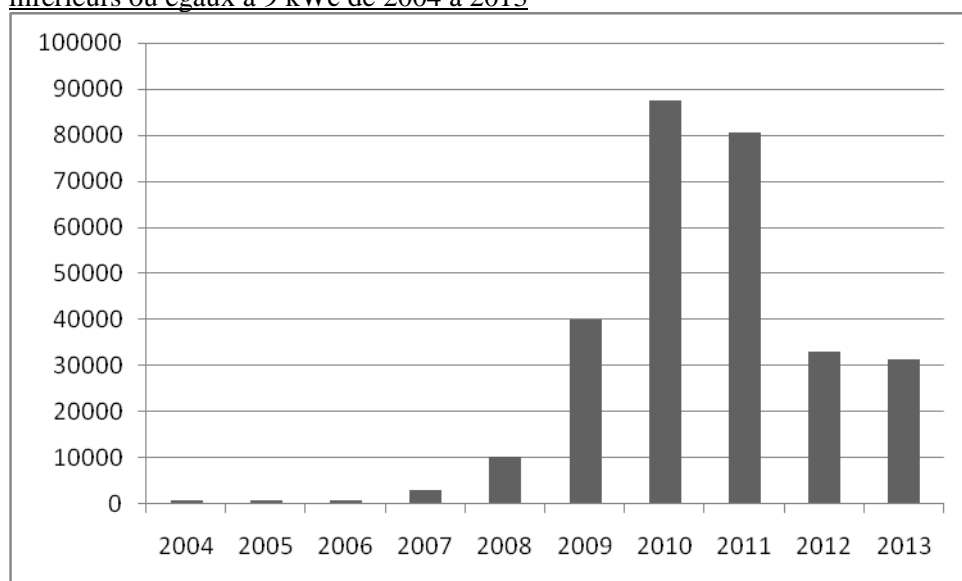
<sup>1</sup> La « puissance-crête » est une donnée normative utilisée pour caractériser les cellules et modules photovoltaïques. Elle correspond à la puissance que peut délivrer une cellule, un module ou un champ sous des conditions optimales et standardisées d'ensoleillement (1000 W/m<sup>2</sup>) et de température (25°C). On utilise le lettre « c » en minuscule, accolée à l'unité kW, pour former l'unité de mesure kWc. Cette unité de mesure représente la production électrique maximale que fournirait une installation, soit sa puissance-crête installée, dans les conditions optimales et standardisées citées ci-dessus.

## 1.1 Des procédés sur toiture moins spécialisés que pour les parcs solaires

*Le solaire sur petite toiture largement dominant en nombre d'installations, mais faiblement producteur en volume*

Les petites installations sur toiture (<9 kWc) représentent 92 % du nombre des systèmes installés au 31 décembre 2013 (source CGDD). Ils contribuent cependant faiblement à la production électrique d'origine PV. Fin 2013, les 286 445 systèmes installés dans ce segment fournissent moins de 20 % de la puissance total du parc PV installé<sup>1</sup> en France.

**Graphique 5 : Évolution du nombre d'installations réalisées par an sur le segment des systèmes inférieurs ou égaux à 9 kWc de 2004 à 2013**



Source : Commissariat général au développement durable.

Comme le montre le graphique 5, ces procédés se développent à partir du quadruplement du tarif garanti d'achat en juillet 2006. Plusieurs mesures de soutien en faveur de l'installation de panneaux PV chez les particuliers rendent alors attractif ce type d'investissement. Il bénéficie d'une forte rentabilité (tableau 2) comparée à des placements garantis équivalents<sup>2</sup>. Ces installations tirent avantage d'un cadre technique et réglementaire simplifié<sup>3</sup> qui facilite d'autant ces investissements.

<sup>1</sup> Source : Commissariat général au développement durable, « Tableau de bord éolien-PV. Quatrième trimestre 2013. », *Chiffres et statistiques*, n°498, février 2014.

<sup>2</sup> Le taux de rentabilité d'une assurance-vie est en moyenne de 3,33%, celui d'un livret d'épargne de 5,32% (cependant révisable tous les ans), celui d'un investissement locatif d'environ 8% (mais plus incertain suivant la gestion du bien et l'occupation du logement).

<sup>3</sup> Ils relèvent de la simple déclaration de travaux. Retirée en mairie, elle peut être remplie directement par le particulier. Accompagnée d'un photomontage ou un croquis décrivant l'implantation des panneaux sur le toit suffit, elle suffit à l'instruction du dossier. Cette prestation est aussi proposée, parfois gratuitement, par l'entreprise réalisant les travaux.

**Tableau 2 : rentabilité d'une installation réalisée par un particulier en 2010 en fonction de la situation financière et matrimoniale du ménage**

<b>Critères retenus dans le calcul / situation du ménage</b>	<b>célibataire finançant par emprunt son installation</b>	<b>célibataire finançant sans emprunt son installation</b>	<b>couple finançant par emprunt son installation</b>	<b>couple finançant sans emprunt son installation</b>
Capacité de production électrique du site (basée sur l'ensoleillement moyen de la moitié sud du territoire français, pour des panneaux orientés au sud et inclinés à 30 %)	1200 kWh/kWc	1200 kWh/kWc	1200 kWh/kWc	1200 kWh/kWc
Puissance installée	3 kWc	3 kWc	3 kWc	3 kWc
Prix moyen de l'installation (à partir des données fournies par plusieurs installateurs en 2010)	25 000 €	25 000 €	25 000 €	25 000 €
Crédit d'impôt sur 50 % du coût d'installation des panneaux solaires	8 000 €	8 000 €	12 500 €	12 500 €
Coût de l'emprunt (à 4,3 % (moyenne des taux sur ce type d'achat en 2010 (source Banque de France)) sur 12 ans), assurance comprise	6 100 €		6 100 €	
Tarif d'achat (en 2010)	0,55 c€/kWh	0,55 c€/kWh	0,55 c€/kWh	0,55 c€/kWh
Coût total de l'installation	23 100 €	17 000 €	18 600 €	12 500 €
Revenus annuels	1 980 €	1 980 €	1 980 €	1 980 €
<b>Taux de rentabilité</b>	<b>8,57%</b>	<b>12%</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>

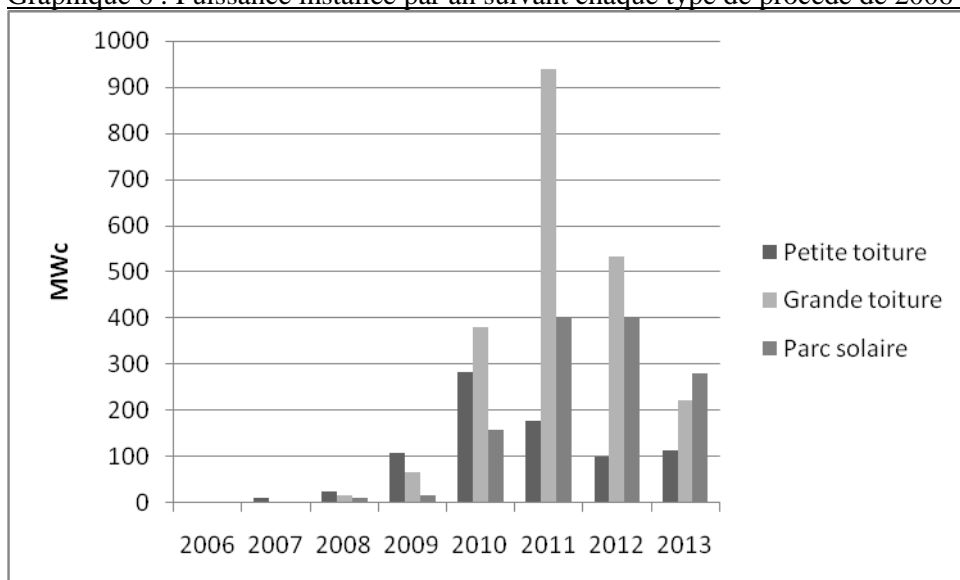
Des corps de métier jusqu'ici étrangers à la production d'électricité se sont engagés dans l'installation de ces petits systèmes dans une logique de diversification de leur activité (Lamanthe, Amarillo, 2011 : 9). Trois types d'entreprises se distinguent : les « traditionnelles » du bâtiment pour lesquelles la pose de panneaux PV est intégrée comme activité supplémentaire ; des entrepreneurs « solaristes » combinant « un projet professionnel avec une posture militante » (*ibid.*), intégrant les EnR dans un bouquet d'aménagements à visée écologiques (isolation thermique, solaire thermique, construction écologique, ...) ; des ouvriers indépendants du bâtiment, sous-traitants d'entreprises spécialisées dans la construction d'une offre commerciale adressée aux particuliers par démarchage téléphonique, ayant saisi l'opportunité du marché des installations PV. Ces entreprises du « petit PV » forment la part la plus importante de la filière, dont environ 4 000 sont dédiées à l'installation de ces systèmes (source Observ'Er, 2012 : 26). Les normes d'installation et les qualifications demeurent faiblement sélectives (Lamanthe, Amarillo, 2011 : 21). À partir de 2010, la diffusion d'une image péjorative du PV domestique par les médias à laquelle s'ajoutent les reproches formulés par les institutions étatiques entraîne une disqualification des installateurs et de ces procédés. Ainsi, malgré le maintien d'un tarif garanti d'achat élevé pour les systèmes inférieurs à 3kWc, durant et après le moratoire, le nombre de nouvelles installations dans ce

segment s’effondre à partir de 2012 (le niveau encore élevé de nouveaux raccordements en 2011 s’explique par le décalage entre les décisions prises par les particuliers en 2010, avant l’ascendant que prennent les arguments en défaveur des installations PV chez les particuliers dans les médias nationaux, et leur réalisation). En 2013, ce segment de marché semble connaître un niveau d’activité stabilisé autour de 30 000 nouvelles installations réalisées par an, soit environ 20 % de la puissance PV totale installée par an.

#### *Le grand solaire sur toiture, entre rente et production massive*

Au-delà de 9 kWc, les entreprises qui opèrent dans ce segment se sont spécialisées dans ces installations, au sens où elles représentent la majeure partie de leur activité, même si les entreprises citées ci-dessus peuvent parfois intervenir à ce niveau. Il s’agit d’installations sur grandes toitures, d’une puissance supérieure à 9 kWc et inférieure 250 kWc, occupant des surfaces dépassant 60 m<sup>2</sup> et allant jusqu’à 1666 m<sup>2</sup>. Fin 2012, ce segment compte 24 233 réalisations, représentant 8 % des installations, mais 50 % de la puissance installée. Ces procédés se développent à partir de 2008, après ceux qui sont installés chez les particuliers, mais avant les centrales au sol. Ils résistent mieux que les premiers à la désaffection qui touche le PV après 2010, alors qu’ils sont impactés par le moratoire et la révision à la baisse des tarifs garantis d’achat.

**Graphique 6 : Puissance installée par an suivant chaque type de procédé de 2006 à 2013**



Sources :CGDD (dont estimations pour les années 2010, 2009 et 2011), *Le journal du Photovoltaïque*, Internet (voir encart « Méthode pour constituer un inventaire national des centrales PV au sol réalisées en 2013 »).

Les toitures d’immeuble, les ombrières de parkings ou les toits de bâtiment industriel, agricole et commercial sont visés par ces aménagements. Les agriculteurs ont particulièrement utilisé ce dispositif pour diversifier leurs sources de revenus, profitant de la construction de hangars

neufs<sup>1</sup> pour installer des panneaux (Behar, 2012 : 318). Les systèmes PV entrent en effet facilement, à différents niveaux anthropologiques (formes d'investissement, rentabilité attendue, rapport technique et météorologique à l'objet) dans des modes de production propres à la profession agricole (Dobigny, 2012). La profession a pu s'organiser en coopérative ou au travers de ses chambres consulaires pour mutualiser les investissements (permettant l'accès à des prix d'achat de panneaux moins chers), internaliser les travaux d'installation ou sélectionner les opérateurs, notamment en région Midi-Pyrénées (Behar, 2012 : 323).

La vitalité de ce segment est moins entamée suite au moratoire et au recul du tarif garanti d'achat, comparée à celle du marché des particuliers (graphique 6). Davantage spécialisés dans le PV, les opérateurs sont donc attachés à poursuivre et en difficulté pour se reconverter. Ils partagent avec leurs clients (agriculteurs, entreprises ou propriétaires de bâtiments accueillant des activités économiques) une équivalence de statut propre à instaurer des rapports de confiance entre pairs, et donc moins sensibles aux opinions péjoratives diffusées par les médias. La limitation des intermédiaires et les effets d'échelle diminuent le coût des installations au m<sup>2</sup> et permettent de maintenir des rentabilités élevées malgré un tarif garanti d'achat plus bas que celui dont bénéficient les particuliers. Le pic de production enregistré en 2011 (plus de 900 MWc installés dans l'année, soit plus de la moitié de la puissance cumulée installée sur les grandes toitures depuis la valorisation du tarif garanti d'achat en 2006) correspond au phénomène d'emballement que connaît en 2010 ce segment, dû en partie à l'élévation de la rentabilité des investissements qui profitent de la baisse des coûts des panneaux et au maintien de tarifs garantis d'achat élevés. Les accords d'achat réalisés avant le moratoire ont dû être honorés et les systèmes raccordés une fois leur construction réalisée, souvent l'année suivant la signature de la promesse. La forte baisse des tarifs que connaissent ces procédés pendant l'année 2012 (- 30 %) porte atteinte à leur rentabilité et diminue l'intérêt des investisseurs sur ce segment.

La majeure partie des opérateurs des centrales au sol ont d'abord une expérience sur les grandes toitures. Ce segment leur fournit des apprentissages qu'ils réinvestissent dans les centrales PV au sol.

---

<sup>1</sup> La CRE signale fin 2009 ce qu'il lui apparaît comme un détournement massif (passage de 5000 à 9000 demandes de raccordement par mois) du tarif garanti d'achat par la profession agricole au travers de « la construction de bâtiments agricoles neufs » (Avis de la CRE sur le PV du 3 décembre 2009).



## 1.2 Les centrales PV au sol, une production massive qui apparaît tardivement

### *Un problème de définition ...*

Avant d'entrer plus précisément dans la description des acteurs et des organisations qui construisent et gèrent les centrales PV au sol, il est nécessaire de résoudre certains problèmes de définition et de mesure afin de bien délimiter les situations d'aménagement qui relèvent des parcs solaires.

Les centrales PV au sol sont des aménagements de production électrique à partir de la technologie photovoltaïque dont la vocation principale est la production d'électricité. On prend ici le terme « vocation » dans son sens urbanistique et d'aménagement, c'est-à-dire la destination principale attribuée à un espace et à son fonctionnement (Merlin, Choay, 1988). Appliqué aux centrales PV au sol, cela signifierait que cette définition englobe tous les installations PV dont la fonction première demeure la production d'électricité. Des panneaux posés sur le sol, sur des plots en béton, ou par des vis en aluminium, sont des aménagements qui ont pour principal objectif de produire de l'électricité. Ils peuvent certes être placés sur une ancienne décharge, un site pollué, ou un ancien terroir, sa clôture participant à la protection du site, ou sa « mise en jachère » favorisant la reconstitution des sols. Cependant, ces fonctions restent secondaires. Les centrales PV au sol sont d'abord construites pour produire de l'électricité et non pour dépolluer, reconstituer, ou mettre en défend un sol. Des centrales sont également placées sur des substrats dits « anthropisés », comme des carrières, des terrains militaires, des friches industrielles, des pistes d'aviation, etc., et qui ont été abandonnés. Là encore, si les centrales remplissent une fonction d'aménagement, de requalification d'espaces considérés dégradés, leur fonction principale reste la production d'électricité. Tandis que les systèmes PV prenant place sur des toitures sont estimés comme des travaux d'aménagement de bâtiments existants, leur instruction relevant des services communaux chargés des permis de construire. Ceux qui sont installés directement au sol sont considérés comme des installations de production d'électricité. À ce titre leur instruction relève d'une compétence d'État<sup>1</sup>.

Or, certains aménagements peuvent entretenir une ambiguïté entre les différentes fonctions spatiale, énergétique et économique qu'ils remplissent. Les ombrières de parking recouvertes de panneaux PV ont été construites en plus grand nombre depuis la mise en place d'un tarif garanti d'achat incitatif, les acteurs profitant d'un dispositif pour associer un aménagement,

---

<sup>1</sup> Pour les installations dont la vocation principale est la production d'énergie, le permis de construire est délivré par le préfet (article R.422-2 du Code de l'urbanisme, permis de construire de compétence « État »)

qui n'est sans doute pas indispensable au fonctionnement du stationnement, avec un investissement à forte rentabilité garantie. La création de serres agricoles ou de bâtiments d'activité recouverts de panneaux, dans des territoires qui connaissent au contraire une déprise de la serriculture ou de leur activité économique, relève du même phénomène. Il s'agirait donc de discerner parmi les différentes justifications avancées par les acteurs, celle qui a été déterminante pour décider de l'investissement. Or, les acteurs ont tout intérêt à annoncer que la fonction énergétique est secondaire, sinon leur permis est instruit par les services déconcentrés de l'État, procédure beaucoup plus longue et coûteuse, comme nous le verrons plus bas, qu'une simple autorisation municipale. Les services de l'État se sont d'ailleurs interrogés sur le traitement qu'ils devaient réserver à des demandes de permis pour des bâtiments d'activité ou des serres agricoles dont la vocation principale paraissait davantage liée à l'accueil de panneaux. Dans les Bouches-du-Rhône, après quelques « coups partis », et l'interpellation de la Chambre d'agriculture, les constructions de serres agricoles PV ont par exemple été considérées comme relevant d'une instruction État, ce qui a stoppé les intentions de projet de ce type.

Pour statuer sur ces cas limites et donner une définition stable au phénomène étudié, on s'appuie sur l'analyse fonctionnelle des faits sociaux proposée par Robert K. Merton, fondés comme « conséquences objectives » de besoins collectifs (1965). La fonction « manifeste » correspond ainsi à un effet qui est consciemment recherché par les acteurs sociaux. On désignera donc par « centrales PV au sol » ou « parcs solaires » les installations utilisant la technologie PV dont les principales constructions n'ont pas d'autres fonctions manifestes que celles liées à la production d'électricité. Cette définition rejette les installations dont les principales constructions accomplissent d'autres fonctions que celles liées à la production d'électricité. Cette définition peut néanmoins englober des installations qui hébergent d'autres constructions parfois présentes dans des parcs solaires, comme des ruchers, des supports pour plantes mellifères, des installations liées à l'accueil de troupeaux, mais qui occupent une place secondaire dans leur fonctionnement.

*... et un problème de mesure*

Toutefois, ces installations, telles que nous les avons définies, ne sont pas comptabilisées séparément par les services ministériels qui agrègent les données de production électrique d'origine photovoltaïque au niveau national<sup>1</sup>. La métrologie utilisée classe les procédés et

---

<sup>1</sup> Le recoupe les données de raccordement au réseau des installations fournies par ErDF et RTE qui sont, en France Métropolitaine, les deux gestionnaires de réseau électrique auxquels peuvent se raccorder les centrales.

leurs productions en fonction des tarifs garantis d'achat dont ils bénéficient. Le tarif T5 (> 250 kWc) qui correspond aux systèmes dont la surface est supérieure à 1660 m<sup>2</sup><sup>1</sup>, agrège la plus grande partie des centrales au sol. Cependant, de grandes installations sur toitures peuvent égaler ou dépasser 250 kWc de puissance installée, comme des réalisations sur serres agricoles dont la puissance est supérieure à plusieurs MW. Inversement, certaines centrales au sol peuvent avoir une puissance inférieure à 250 kWc : la centrale de Martillac en Gironde, d'une puissance de 100 kWc, est l'une des premières centrales PV au sol à trackers<sup>2</sup> de France. Dès lors, pour identifier l'ensemble des productions électriques d'origine PV relevant des centrales au sol, il a été nécessaire de réaliser d'un inventaire national (encart ci-après).

*Des centrales au sol qui s'affirment plus tardivement dans la production PV mais résistent mieux à l'abandon de tarifs garantis d'achat incitatifs*

L'inventaire des parcs solaires réalisés en France jusqu'en 2013 indique que ces procédés s'imposent plus tardivement parmi ceux qui sont utilisés dans la production d'électricité d'origine PV. Deux éléments expliquent ce décalage dans le temps. D'une part, les opérateurs n'avaient pas, à la différence des procédés implantés sur les toits, un modèle éprouvé à disposition<sup>3</sup>. Un temps d'appropriation des contraintes techniques, financières et réglementaires a été nécessaire pour qu'un standard se stabilise. D'autre part, comme on le verra plus bas, les parcs solaires ont une durée de réalisation plus longue que les autres procédés.

Mais, à la différence des installations sur toiture, ils résistent mieux à la baisse des tarifs garantis d'achat (graphique 7). Ce recul moins marqué trouve trois sources d'explications : en premier lieu, comme il a été indiqué dans le chapitre précédent, de nombreux projets de parc solaire avaient contractualisé un engagement d'achat élevé avant le moratoire et ont pu être réalisés dans les délais impartis de 18 mois. Deuxièmement, malgré un tarif garanti d'achat divisé par trois après le moratoire, les opérateurs trouvent dans les procédés au sol un mode de production dont la rentabilité se révèle encore élevée. En particulier, certains d'entre eux

---

Cela veut dire que nous ne prenons pas en compte les centrales PV au sol qui ne sont pas connectées au réseau, et qui auto consomment leur production, comme c'est le cas pour les sites isolés.

<sup>1</sup> Cette surface dépend de la productivité des panneaux. La surface indiquée correspond à une moyenne établie à partir des différentes technologies PV (monocristallin, polycristallin et couches minces, pour prendre les plus courantes) utilisées dans la conception des panneaux.

<sup>2</sup> Un tracker est une structure portante qui permet de suivre la course du soleil dans le ciel afin d'augmenter la productivité des panneaux PV. Dans un pays à climat tempéré, l'augmentation de performance entre les panneaux fixes orientés plein sud et les trackers varie de 30% à 45% selon le tracker. Dans les deux cas, le pic quotidien de production se situe en milieu de journée.

<sup>3</sup> Avant la valorisation du tarif garanti d'achat en 2006, des systèmes PV sur toiture étaient déjà commercialisés en France, et des formations qualifiantes étaient dispensées pour leur installation.

mettent en place une optimisation et une standardisation des installations qui permettent de réduire les coûts de production tout en augmentant les rendements. L'accélération de la baisse des tarifs garantis d'achat en 2012 les conduit cependant à sélectionner les intentions de projet les plus rentables et à diminuer les réalisations dépendant de ce mécanisme de soutien.

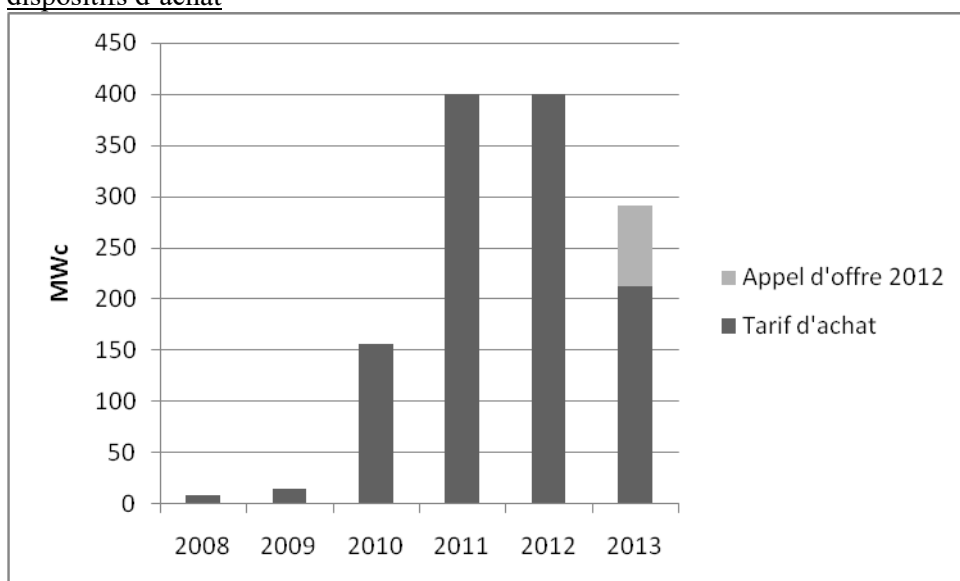
### **Méthode pour constituer un inventaire national des centrales PV au sol réalisées en 2013**

L'inventaire s'appuie sur l'« Atlas des grandes centrales photovoltaïques » édité en novembre 2013 par *Le journal du Photovoltaïque* (Obser'ER, 2013). La méthodologie utilisée par cette publication consiste à interroger « les principaux acteurs du secteur pour localiser les centrales d'une puissance supérieure ou égale à 1 Mwc. » (*ibid.* : 37). L'atlas n'identifie pas seulement des centrales PV au sol, mais d'autres installations supérieures à 1 Mwc, comme celles qui sont sur toiture, sur ombrière ou sur serre. Parfois, les auteurs ne savent pas de quels types d'installation il s'agit. Dans un premier temps, il a donc fallu vérifier les supports d'installation (toiture ou sol) des systèmes pour lesquels on dispose d'informations partielles, comme parfois le nom de la commune d'accueil ou du lieu dit, et/ou des opérateurs, et/ou de la surface ou de la puissance installée. La construction d'une centrale PV au sol demeure, fort heureusement pour notre recherche, rarement discrète : il y a toujours un journal local ou un « blogueur », pour mettre en ligne une photo ou un texte qui relate sa réalisation. C'est plutôt l'absence sur Internet d'une installation, pourtant décrite réalisée par *Le Journal du Photovoltaïque*, qui va intriguer et, faute d'informations tangibles, faire conclure à sa non-réalisation. Entre les réalisations sur toiture et celles qui sont non encore concrétisées, sur les 320 centrales inventoriées par le journal, seules 130 sont au final identifiées comme des centrales au sol réalisées fin 2013.

Cette source principale d'informations a été croisée avec un service de collecte de données proposé par la société Google sous forme d'alertes (voir annexe 2). Ces alertes, mises en place de décembre 2011 et février 2014, permettent de recevoir quotidiennement, par voie de courriers électroniques, les références des nouvelles ressources indexées par Google sur le champ d'une recherche délimitée par des mots clés. Les 1 097 alertes reçues identifient 78 installations, entrées dans une base de données renseignant leur date de réalisation, la commune, le département, la région, la superficie, la puissance installée, l'opérateur, le constructeur et le financeur, en fonction des informations collectées. 50 installations de cette base recoupent les centrales identifiées par *Le Journal du Photovoltaïque*. Les 28 autres ont fait l'objet d'une recherche documentée via Internet déterminant s'il s'agit bien de centrales au sol et si elles ont été réalisées. Au final, à partir des méthodes de recherche décrites précédemment, seules 18 de ces 28 installations ont été considérées comme réalisées. Ainsi, au total, sur la période de 2006 à 2013, 148 centrales ont été identifiées, cumulant 1274 Mwc de puissance installée (pour davantage de précisions voir l'annexe 3).

Troisièmement, des appels d'offre prennent le relais du soutien à la production sur ce segment à partir de septembre 2011. Les premières réalisations des projets lauréats voient le jour en 2013, compensant le début du retrait, au moyen du tarif garanti d'achat, des opérateurs sur ce segment (graphique 7).

Graphique 7 : Nouvelles puissances installées chaque année par les parcs solaires suivant les dispositifs d'achat



Sources : CGDD (dont estimations pour les années 2010, 2009 et 2011), *Le journal du Photovoltaïque*, Internet (voir encart « Méthode pour constituer un inventaire national des centrales PV au sol réalisées en 2013 »), CRE (lauréats de l'appel d'offre de 2011 sur les installations supérieur 250 kWc).

### *Le parc solaire, une forme particulière de production PV*

Dès lors, sous un même objet PV se distinguent des significations économiques, écologiques et sociales différentes. En premier lieu, les installations réalisées chez les particuliers sont les plus anciennes et les plus nombreuses. En France, plus de 270 000 ont été réalisées avant 2013, ce qui représente 1,3 % des maisons individuelles<sup>1</sup>, si l'on considère que les panneaux sont installés uniquement sur ce type de logement. Les paysages des lotissements et des villages, à plus forte raison dans le sud de la France<sup>2</sup>, conservent aujourd'hui la trace de cette politique publique volontariste. Intégrés aux toitures, ou placés en surimposition, ces procédés ne rentrent pas en concurrence avec d'autres usages des sols. La réglementation les a imposés comme une nouvelle norme paysagère<sup>3</sup>.

En deuxième lieu, on trouve les installations sur des toits collectifs, commerciaux, industriels ou agricoles. Là encore, l'intégration ou la surimposition au bâti fait apparaître le PV comme une production d'électricité associée aux usages domestiques, et non concurrentielle. Ces

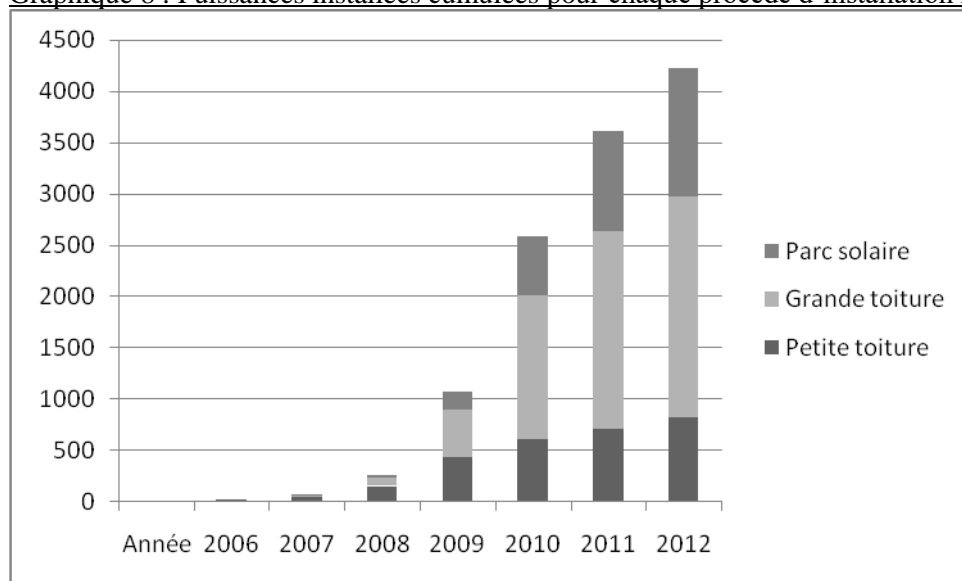
<sup>1</sup> Selon l'INSEE, la France comptait en 2010 33,5 millions de logements dont 57,3% étaient des maisons individuelles.

<sup>2</sup> Les régions PACA, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Aquitaine cumulaient 44,6% de l'ensemble des installations au 3ème trimestre 2013 (, 2013c), contre 25,7% de la population nationale (source INSEE).

<sup>3</sup> La loi dite Grenelle II (n°2010-788 ) a pour objectif de faciliter le développement des dispositifs domestiques de production d'énergie renouvelable et de limiter les possibilités d'opposition des institutions locales chargées de leur encadrement. Si les communes pouvaient facilement interdire la pose de panneaux PV en s'appuyant sur des justifications paysagères, la règle s'est inversée à partir de 2010, les documents d'urbanisme ne pouvant plus s'y opposer, sauf dans les secteurs protégés, et encore, en devant justifier cette interdiction.

installations ne se développent qu'à partir de 2008, mais participent rapidement à l'augmentation des puissances installées (29 % de la production pour 4 % des installations en 2008, puis 61 % de la production pour 10 % des installations en 2011). Moins nombreuses que celles qui sont mises en place chez les particuliers, on en trouve tout de même plus de 22 000 en 2013 sur tout le territoire français. Ces procédés représentent alors 8 % des installations et produisent plus de 50 % de la production électrique d'origine PV nationale.

**Graphique 8 : Puissances installées cumulées pour chaque procédé d'installation PV**



Sources :CGDD (dont estimations pour les années 2010, 2009 et 2011), *Le journal du Photovoltaïque*, Internet (voir encart « Méthode pour constituer un inventaire national des centrales PV au sol réalisées en 2013 »).

Enfin, les centrales PV au sol occupent différents types de support spatiaux, comme des terres agricoles, des bois, des landes, mais aussi des substrats anthropisés, comme d'anciennes carrières ou des décharges. Elles peuvent entrer en concurrence avec d'autres usages de l'espace, mais aussi participer à sa requalification. Ce procédé de production, mieux adapté aux économies d'échelle dans l'achat des matériaux et à la standardisation des procédés d'installation, s'affirme dans la dynamique de sélection des procédés qu'entraînent les effets d'opinion et la baisse continue des tarifs garantis d'achat à partir de 2011. Le moins fort recul des nouvelles puissances installées s'explique aussi par le soutien qu'organise l'État au travers d'appels d'offre. Cependant, elles demeurent rares au regard de l'ensemble des installations PV, puisqu'on en compte 148 fin 2013 pour l'ensemble du territoire métropolitain. Mais leur participation à la production PV est considérable. Représentant à peine 0,05 % des installations, elles fournissent 30 % de la puissance totale du parc installé. Elles représentent un mode centralisé de production massive concentrée en un lieu.

Les centrales PV au sol sont finalement des infrastructures énergétiques de grande dimension,

qu'il faut rapprocher davantage des centrales à flamme, nucléaires ou des barrages hydroélectriques, que des autres procédés PV. Les effets d'échelle recherchés et les niveaux d'investissement qu'elles induisent relèvent des logiques des industries électriques (Boutte, Haag, 1993). On sort ainsi du monde de l'artisanat des installateurs de petits systèmes chez les particuliers (Lamanthe, Amarillo, 2011). On sort aussi de la coopération entre élites territoriales telle qu'observée par Laurie Behar (2012) dans le développement des hangars agricoles PV en Languedoc-Roussillon et en Midi-Pyrénées.

Pour fournir des volumes de production équivalents à ceux de centrales électriques, les parcs solaires occupent de vastes espaces soustraits, en région PACA, en majorité à des espaces naturels. Malgré leur dimensionnement et un contexte sensible d'installation, ils demeurent faiblement conflictuels. Il paraît donc important de rentrer dans l'étude détaillée de leur élaboration pour saisir la manière dont les opérateurs tiennent l'ensemble de ces contraintes.

## **2. Les grandes phases de réalisation d'une centrale PV au sol**

La réalisation d'une centrale PV au sol est une entreprise longue et coûteuse pour son opérateur. Elle représente plusieurs années de travail et plusieurs dizaines de milliers d'euros d'investissement en études. Ce que nous allons décrire paraîtra étonnamment normatif. En vérité, chaque installation garde une singularité liée, d'une part, aux compétences et à l'organisation des professionnels de l'entreprise portant le projet de parc et, d'autre part, aux propriétés des différents agents ou représentants du territoire démarché. Cependant, nous voulons décrire ce qui nous est apparu comme les éléments récurrents d'une même séquence, pas toujours ordonnés de la même façon. Ces éléments ont été récoltés au fur et à mesure des entretiens réalisés avec des opérateurs, avec des instructeurs ou avec des acteurs locaux, et également à travers les données récoltées à l'occasion d'observations directes de moments du processus (voir encart méthodologique ci-dessous).

### *Une homogénéité de forme dictée par le processus d'institutionnalisation des projets*

C'est que cette homogénéité est le résultat d'un processus de normalisation institutionnelle. Les parcs solaires représentent en 2008 une forme d'aménagement déviante aux yeux des institutions responsables de l'aménagement des territoires démarchés. Depuis le début des années 2000, des formations communes et le partage d'expérience au sein des réseaux thématiques professionnels, ont formaté les cadres de pensée des techniciens en charge de l'interprétation et de la déclinaison territoriale du développement durable (Andres, Faraco, 2007). L'occupation monofonctionnelle de l'espace et, parfois, la destruction d'espaces

naturels ou agricoles à laquelle conduisent les parcs solaires contreviennent aux normes d'aménagement durable qui sont promues par les institutions en charge de l'aménagement du territoire depuis le début des années 2000. Les documents d'encadrement des parcs solaires qui sont rédigés par les pouvoirs publics d'État et leurs corps constitués<sup>1</sup> rappellent ainsi que le support privilégié d'installation des systèmes PV demeure les toits. Les centrales au sol y sont considérées comme une atteinte au paysage, immobilisant des surfaces dont l'occupation est source de conflits d'usage, et ne sont pas suffisamment génératrices de plus-value pour la filière<sup>2</sup>. Ces positionnements entrent en cohérence avec les normes d'aménagement qui incitent à la protection du foncier agricole et des espaces naturels, ainsi qu'au respect des paysages naturels et des patrimoines culturels. Leur autorisation, délivrée par le préfet, doit être une exception à la règle, exception qu'il faut légitimer par l'établissement de prescriptions qui indiquent des supports spatiaux à privilégier et des procédures réglementaires à respecter.

Cependant, ces prescriptions ne sont pas arrêtées au moment où se présentent les premières intentions de projet. Si les parcs solaires questionnent d'évidence les normes d'aménagement durable dont sont porteurs les techniciens chargés de leur instruction, ils ne trouvent pas de cadrage immédiat dans les codes de l'urbanisme, de l'environnement, ou de la forêt. Les panneaux au sol et les constructions qui abritent les onduleurs et les connexions électriques peuvent être considérés comme des installations nécessitant seulement une déclaration préalable et non un permis de construire<sup>3</sup>. Toutefois, comme on l'a précisé plus haut, les installations dont la vocation principale est de produire de l'électricité exigent une autorisation préfectorale et ne peuvent simplement relever de l'administration communale. Le flou juridique qui entoure l'administration des parcs solaires accorde ainsi aux préfets une autorité qui leur permet de définir une politique d'aménagement propre à chaque département.

---

<sup>1</sup> Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales PV au sol ; Chartes d'encadrement des centrales PV au sol des cinq directions départementales des territoires de la région PACA (Alpes-de-Haute-Provence en 2009, Var en 2010, Bouches-du-Rhône en 2010, Vaucluse en 2011, Alpes-Maritimes en 2011) ; Les Avis ADEME, 2010 ; Avis de l'association des paysagistes conseils de l'État, 2010.

<sup>2</sup> Ainsi, la circulaire du 18 décembre 2009, relative au développement et au contrôle des centrales PV au sol stipule que « le Gouvernement réaffirme la priorité donnée à l'intégration du photovoltaïque aux bâtiments, afin de (i) favoriser des solutions esthétiques respectueuses des paysages et de l'architecture, évitant l'immobilisation de surfaces supplémentaires et, partant, les conflits d'usage et (ii) positionner les industriels et artisans sur un secteur innovant et à plus forte valeur ajoutée » (p. 1).

<sup>3</sup> Une déclaration préalable est exigée pour les travaux dont la surface de plancher ou d'emprise au sol est comprise entre 5 et 20m<sup>2</sup>. Elle doit être déposée en mairie qui dispose d'un mois pour effectuer son instruction. Comparé, un permis de construire est une opération technique et administrative plus lourde. Il doit notamment établir un plan masse et le plan des façades, ainsi qu'un dossier « paysager » comprenant une photo du terrain, une coupe, un dessin et une notice destinés à décrire l'impact visuel du projet en question.



On verra dans le chapitre suivant comment les positionnements préfectoraux ont joué un rôle déterminant dans le développement ou non des parcs solaires dans chaque département de la région PACA. La publication d'une circulaire ministérielle en novembre 2009, précisant certaines modalités de leur encadrement, ne change pas fondamentalement la position dominante qu'occupent les préfets dans le dispositif administratif qui statue sur l'autorisation des parcs solaires. Si la circulaire demande un permis de construire et une enquête publique, supplémentaire à celle que demande la révision simplifiée des parcelles concernées, elle laisse à l'appréciation des préfets la question du traitement des demandes d'autorisation que chaque département doit réserver à ce type d'installation.

L'encouragement ici, la défiance là attirent ou détournent les opérateurs des différents espaces à aménager qui avaient, en première approche, suscité leur intérêt. Les services déconcentrés de l'État se trouvent ainsi différemment mobilisés sur la question de l'administration de ces intentions de projet. Si certains ont pour consigne de globalement les rejeter<sup>1</sup>, d'autres sont au contraire invités à soutenir leur réalisation et doivent les instruire sans vraiment avoir à disposition un référentiel d'administration bien établi. Car, si des préfets se montrent accueillants, il ne s'agit pas non plus d'accepter n'importe quelle intention de projet, au risque de susciter des conflits dont les mobilisations pourraient entraver la politique départementale d'aménagement, à l'instar de ce que certains départements ont pu déjà connaître lors des développements éoliens. L'établissement de référentiels d'administration des centrales PV au sol par les services déconcentrés relève alors d'une construction empirique qui cherche dans l'instruction de chaque intention à concilier les normes de développement durable dont les techniciens sont porteurs et les directives du préfet plus ou moins favorables au développement de ce type d'aménagement. Ce processus n'exclut pas des tensions entre des services favorables et d'autres hostiles aux parcs solaires, qui établissent des rapports de force différents d'un département à l'autre. Au fur et à mesure de l'accumulation des instructions et des arbitrages préfectoraux se constituent une connaissance locale des situations et la définition de règles qui se traduisent dans des chartes départementales d'aménagement.

Les opérateurs de parc solaire identifient parfaitement « le flou juridique » dans lequel se situent leurs intentions de projet. Pour leur majorité et, notamment pour les plus expérimentés d'entre eux, ce flou constitue un risque pour le développement des installations, davantage qu'une opportunité, et ce pour deux raisons. D'une part, sachant l'autorité dont bénéficie le préfet sur ce type d'aménagement, ils ont tout intérêt à produire une image favorable des

---

<sup>1</sup> Sauf ceux situés sur des terrains anthropisés.

intentions de projet qu'ils soumettent à la préfecture et donc à proposer celles qui correspondent aux critères d'aménagement attendus par les services instructeurs. D'autre part, les coûts en études étant élevés pour ce type d'aménagement, il est dans leur intérêt de soumettre à l'instruction seules les intentions qui auront le plus de chances de répondre aux prescriptions. Les opérateurs cherchent donc à connaître en amont de leur dépôt à l'instruction les prescriptions d'aménagement qu'ils doivent respecter au regard des caractéristiques des sites visés. L'élaboration technique des intentions de projet recherche l'assentiment des acteurs institutionnels plus qu'elle ne souhaite les convaincre de formes d'aménagement novatrices qu'elles pourraient prendre. Ce processus participe à la constitution d'un socle commun de connaissances techniques, administratives et réglementaires qui entourent les parcs solaires. Il conduit à une réduction des alternatives techniques envisageables, c'est-à-dire à l'alignement de l'aménagement aux normes de l'ordre institutionnel établi dans chaque département. L'élaboration des parcs solaires trouve ici une explication à l'homogénéisation des formes que prend leur aménagement.

### **Méthodologie d'enquête pour reconstituer l'élaboration des projets de parc solaire**

La méthodologie regroupe et croise différentes informations sur les intentions de projet et leur élaboration. La zone d'étude à proprement parler est centrée sur la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), même si on a pu recueillir des données déterminantes pour la compréhension du processus d'élaboration des projets lors de réunions nationales regroupant les professionnels de ces aménagements.

En PACA, deux projets pour chacun des départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var ont été sélectionnés, sachant que ces départements regroupaient 86 % des 192 intentions de projet de centrales PV au sol recensées de septembre 2006 à septembre 2012. Portés par cinq opérateurs différents, ces six projets ont donné lieu à une étude approfondie, où l'on s'est efforcé pour chacun d'entre eux de réaliser des entretiens avec l'opérateur, le maire (et parfois une partie de son équipe municipale et des services techniques associés), les services instructeurs et les autres acteurs institutionnels concernés par les projets (gestionnaire des réseaux électriques, conseils généraux, conseil régional, chambres d'agriculture, etc.). Lors du recueil des données de cadrage, des entretiens ont également été menés avec d'autres responsables opérateurs de parc solaire. En tout, dix opérateurs différents ont été rencontrés durant toute l'étude, au sens d'un échange minimum abordant leur manière d'opérer. Mais le niveau de connaissance demeure hétérogène d'un opérateur à l'autre. Pour certains (3), plusieurs entretiens ont été menés avec différentes personnes composant les équipes opérationnelles, avec parfois la réalisation d'observations lors de moments d'élaboration ou de suivi des projets (réunions, inaugurations, visites). Pour d'autres, l'enquête s'est limitée à un seul entretien, en direct ou au téléphone. Ce décompte ne prend pas en compte des entretiens informels qui ont été réalisés lors de rencontres régionales, ou de colloques nationaux : le moment du buffet est alors particulièrement riche en discussions et peut fournir des informations intéressantes la compréhension de l'élaboration des projets.

Cependant, en termes qualitatifs, le recensement des entretiens entre les différents types d'opérateur identifiés au moment du traitement a révélé certains manques. Aucun entretien approfondi n'a été réalisé avec un grand groupe des EnR, même si des informations ont pu être récoltées à l'occasion de certaines rencontres<sup>1</sup>. Il est ainsi difficile de mesurer la part des apprentissages accumulés pour ce type d'acteurs dans ses expériences précédentes à l'étranger, sachant que les contextes d'élaboration, notamment institutionnels, sont différents. De même, peu d'entretiens ont été réalisés avec des grands groupes français de production d'électricité ou leur filiale, même si une entreprise a été particulièrement investiguée, qu'un entretien téléphonique a eu lieu avec un autre, ou que des

<sup>1</sup> On a pu assister à la présentation des activités de l'un d'entre eux par un chef de projet opérant sur des projets de parc solaire lors du colloque Si'Nergies, organisé par les étudiants de Master2 « Médiation en environnement » de l'Université d'Aix-Marseille, le 12 décembre 2012, et avoir un cours échange après son intervention.

échanges informels ont pu avoir lieu avec un troisième. On n'aura pas pu, par exemple, identifier à l'intérieur de ce groupe d'acteurs la circulation éventuelle d'expériences et de pratiques. Là encore, l'analyse ouvre des pistes de recherche qu'il sera utile de poursuivre.

Ces informations, forcément fragiles, parce que potentiellement partiales, ont été complétées par l'étude technique, réglementaire, économique et statistique des projets. Sur les six projets, trois ont notamment donné lieu à enquête publique lors de notre recherche. La consultation du dossier technique à disposition, et la lecture qui en est faite par le commissaire enquêteur, fournissent alors de nombreux éléments pour documenter le parcours technique et réglementaire d'élaboration du projet. Les comptes rendus d'enquête publique ont été consultés pour les autres projets. Un opérateur nous a également donné accès à ses archives de l'un des projets étudiés. Au-delà de cette connaissance liée strictement à chaque projet, l'enquête s'est attachée à rassembler des données quantitatives par une étude statistique sur les projets recensés dans les trois départements les plus concernés, dont une partie est mobilisée dans ce chapitre. Des données foncières, économiques ou techniques agrègent ainsi les choix des opérateurs pour saisir leurs régularités.

Cette description des opérateurs permet de dresser un tableau de leurs principales caractéristiques et spécificités. Cependant, la taille de l'échantillon mobilisé s'est trouvée trop réduite, que ce soit en termes des intentions de projet élaborées au niveau régional ou de centrales réalisées au niveau national, pour ne pas se heurter à des questions de représentativité lorsque les croisements opérés aboutissent à de trop faibles effectifs par case. Pour mieux cerner par exemple les dynamiques d'apprentissage opérées par chaque type d'opérateur dans le temps, il faudrait élargir l'échantillon, ou comparer ces résultats avec d'autres régions.

La diversité des canaux d'information sur un même projet permet de recouper les informations et tente ainsi de lutter contre la mise en cohérence d'une trajectoire d'élaboration du projet à laquelle se livrent volontiers les opérateurs économiques, soucieux de ne pas porter atteinte, au travers de leurs propos, à la crédibilité de l'entreprise qu'ils représentent. Comme l'indique Pierre-Paul Zalio : « L'entrepreneur va souvent arranger la réalité, omettre volontairement, ou involontairement, des points importants, voire développer une rhétorique convenue (sur la liberté d'entreprendre, sur l'art de diriger comme capacité à « sentir le marché » ou à « diriger les hommes », sur les « contraintes réglementaires », etc.) (2007 : 5). Mais surtout, il nous semble que la dimension heuristique des entretiens, qui appuieront en grande partie notre connaissance, provient de leur réinscription dans le déroulement continu et complet d'une enquête sur un même objet à partir de multiples sources d'informations. Un entretien s'inscrit ainsi « dans une enquête ethnographique qui lui donne un cadre de référence et lui fournit des points de référence et de comparaison (...) qui lui confère un pouvoir de généralité » (Beaud, 1996 : 234). L'enquêteur accumule une connaissance qui renforce sa capacité d'interlocution, facilitée au travers d'une confiance établie par plusieurs rencontres, l'échange de données et d'impressions, dont sont également friands les opérateurs pour faire progresser leur méthodologie d'élaboration de projet. L'entretien prend place dans une histoire de l'enquête, et appelle à des analyses différentes en fonction de la connaissance du moment et des relations tissées avec l'interviewé.

### *Un long parcours d'élaboration*

L'opérateur se retrouve à la tête d'un projet d'institutionnalisation de son parc solaire à trois niveaux. Il ne doit pas seulement convaincre la préfecture, mais également la municipalité, et enfin des banquiers de la crédibilité de son intention de projet. Cela ne requiert pas seulement des compétences techniques, mais aussi des « compétences sociales », c'est-à-dire une capacité à motiver des responsables techniques et politiques de l'intérêt de cette installation, à en faire des alliés pour s'engager dans l'action collective que représente l'élaboration d'un parc solaire. Celle-ci se déploie en effet sur une période de plusieurs années, émaillées de périodes d'incertitude et de changement, qui demandent un contexte partenarial rassurant.

Quatre grandes phases se distinguent durant l'élaboration : la prospection des sites, l'élaboration du projet jusqu'à l'obtention d'une autorisation de construction qui ne soit pas sous le coup d'une procédure contentieuse, le financement de la construction, et enfin la construction elle-même et la gestion de la production électrique de la centrale. Ce

déroulement permet de comprendre que les actions entreprises par les opérateurs ne sont pas seulement guidées par l'évitement des conflits que pourraient susciter leurs projets, comme on le verra dans la partie deux, mais que leur élaboration présente des contraintes internes qui imposent des modes opératoires indépendants des contextes sociaux dans lesquels prennent place les projets.

## 2.1 La prospection : du repérage technique au démarchage d'acteurs politiques

### *Une prospection centrée en apparence sur les contraintes géographiques*

La réalisation d'une centrale PV au sol est conditionnée en premier lieu par l'existence d'un support foncier. Sans un lieu pour matérialiser l'étendue à aménager, le degré d'ensoleillement et les conditions de connexion au réseau, il est difficile de commencer à imaginer une intention de projet. Ainsi, interrogés sur leur processus d'élaboration, les opérateurs débutent le plus souvent leur récit par la description de la prospection foncière, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant :

Tout démarre avec la carte solaire : cela fait un premier filtre. Si on regarde la carte, il y a la vallée de la Durance, et puis un peu le plateau d'Albion. Ensuite le deuxième filtre, ce sont les postes sources, parce que la taille des centrales ne permet pas de créer les postes sources. Ensuite, on doit savoir la disponibilité auprès d'ERDF : en général un poste dans ces secteurs fait 63 MW, qui peuvent être saturés. On peut prospecter dans un rayon de maximum 10 km autour du poste source. Au-delà le coût de raccordement devient trop élevé.<sup>1</sup>

Les opérateurs sont à la recherche de supports spatiaux qui correspondent aux conditions techniques de fonctionnement des centrales. Ils doivent tout d'abord être suffisamment ensoleillés. Les premières données d'ensoleillement ont été rendues publiques au début des années 2000 aux niveaux européen et national. Il faut attendre 2010 pour que la région PACA édite un atlas régional du gisement solaire dont l'échelle permet de préciser l'exposition des reliefs<sup>2</sup>. Dans l'extrait d'entretien cité, l'opérateur donne une appréciation très large des espaces qu'il convoite en région PACA<sup>3</sup>. Cette manière de procéder révèle les faibles contraintes de localisation des centrales PV au sol en termes d'accès à la ressource solaire. Par comparaison, les installations éoliennes ou hydrauliques ont des périmètres de prospection beaucoup plus ciblés (le long des cours d'eau pour les barrages ; sur les zones ventées, c'est-à-dire souvent sur les crêtes des massifs, pour les éoliennes).

Surtout, ce que ne dit pas cet opérateur et qui est implicite dans la description qu'il fait de sa

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 5 décembre 2011.

<sup>2</sup> « L'atlas du gisement solaire de la région PACA [recoupe] un ensemble de cartes à 200 mètres de résolution permettant la caractérisation fine et précise du rayonnement solaire en sommes mensuelles, suivant ses composantes globale, directe et diffuse » (Blanc, 2010).

<sup>3</sup> La surface du plateau d'Albion est estimée à 500 km<sup>2</sup> (Barruol *et al.*, 2004) ; le bassin de la vallée de la Durance recouvre approximativement plus de 14 000 km<sup>2</sup> (Clébert, Rouyer, 1991).

pratique de prospection des sites, se révèle dans le tropisme qu'il manifeste à l'égard de la faible densité démographique. Dans son discours, il indique ne pas prospecter les départements du Var et des Bouches-du-Rhône, beaucoup plus denses démographiquement que les Alpes-de-Haute-Provence ou la zone du plateau d'Albion (Vaucluse). Il effectue donc de manière infraconsciente une corrélation entre la faiblesse du peuplement de certaines zones géographiques et une plus grande disposition foncière à l'accueil des parcs solaires. Ainsi, sous un critère en apparence strictement technique, l'ensoleillement, se dissimule une connaissance anthropique des espaces.

La seconde information prioritaire est, selon cet opérateur, la proximité d'un point de raccordement au réseau de moyenne tension, appelé « poste source » au sein de la profession, et sa capacité d'absorption de nouvelles productions électriques. Cette donnée apparaît essentielle pour mesurer la faisabilité d'une intention de projet puisqu'elle renseigne sur les coûts de raccordement. À partir d'une certaine distance, ici évaluée à 10 km, les opérateurs considèrent que ces coûts sont trop importants en proportion des investissements estimés et de la rentabilité attendue.

Tableau 3 : Proximité ( $\leq$  à 10 km) des communes d'un poste source suivant le département

Département	Alpes-de-Haute-Provence		Bouches-du-Rhône		Var		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Proximité d'un poste source								
non	106	53	2	3	45	29	154	33
oui	94	47	116	98	108	71	318	67
Total	200	100	119	100	153	100	472	100

Source : Réseau de transport d'électricité.

Or, l'observation des communes des trois départements les plus concernés par les intentions de projet de centrale PV au sol en région PACA indique que la proximité d'un poste source dépend de la densité de population d'un territoire (tableau 3). Des départements ruraux comme les Alpes-de-Haute-Provence, ont plus de la moitié de leurs communes qui sont éloignées d'un poste source (53 %). À l'inverse, dans les Bouches-du-Rhône, plus urbaines, la question de la proximité d'un poste source ne se pose finalement pas ou peu pour les opérateurs.

Tableau 4 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la proximité d'un poste source ( $\leq$  à 10 km) pour les départements du Var et des Alpes-de-Haute-Provence

Intérêt municipal pour un parc solaire Proximité d'un poste source	non		oui		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
non	119	44	32	39	151	43
oui	151	56	51	61	202	57
Total	270	100	83	100	353	100

Sources : Réseau de transport d'électricité, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Si l'on exclut les Bouches-du-Rhône de l'analyse, un faible lien apparaît entre la proximité des communes d'un poste source et l'intérêt municipal pour un parc solaire (tableau 4). 61 % des municipalités intéressées sont à proximité d'un poste source, alors que 57 % de l'ensemble des communes de ces deux départements se situent à proximité de ce type d'infrastructure. Cette proximité n'est pas obligatoire pour susciter l'intérêt des opérateurs. 39 % des communes accueillant un projet sont éloignées de plus de 10 km d'un poste source. Cette proximité demeure donc un élément parmi d'autres dans le repérage des supports spatiaux potentiellement aménageables, mais n'est pas déterminante en soi.

D'autres critères sont examinés par les opérateurs. Sur les cinq opérateurs rencontrés lors de l'étude approfondie des projets, tous disent avoir conçu un système d'information géographique (SIG) spécifique au repérage des terrains potentiels, et le fait qu'aucun ne m'ait permis de le voir fonctionner durant l'enquête témoigne de l'importance stratégique de cette ressource dans un environnement concurrentiel. Ces SIG étaient déjà constitués avant 2006, quand l'opérateur faisait de la prospection pour des sites éoliens, ce qui est le cas pour quatre des opérateurs rencontrés. Ces outils permettent de cerner plus précisément les terrains préalablement identifiés, comme nous l'explique cet opérateur :

Puis on réalise une étude terrain : il nous faut une zone plane, sans ombre portée. Les parcelles doivent avoir le moins de propriétaires différents. Une étude foncière est réalisée pour cela. Les parcelles doivent bénéficier d'un accès public, des voies, pour aller au poste source.<sup>1</sup>

Les données fournies par les SIG apportent des niveaux de précisions qui sont déterminants dans le choix des terrains. L'altimétrie et l'orientation permettent de repérer les plaines et coteaux exposés à l'échelle de la parcelle. Les données environnementales, qui recoupent les périmètres d'inventaire et de protection, mais aussi les sites et monuments classés, permettent d'éviter les zones de trop fortes contraintes écologiques et paysagères. La connaissance des propriétaires repère les trop fortes dispersions foncières : la perspective d'un remembrement trop complexe pourrait rendre difficile ou rallonger dangereusement la durée de réalisation du

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 5 décembre 2011.

projet. Le foncier permet également d'identifier les opportunités d'accès, que ce soit pour la construction ou la gestion future du site, ou le passage pour le raccordement au poste source. Ainsi, avant tout déplacement sur le terrain, les opérateurs peuvent connaître assez précisément les contraintes et potentiels d'un site. Dans cet exemple, l'opérateur ne dit pas quelle attention il prête à la distinction entre propriété privée et publique. L'ensemble des opérateurs rencontrés préfère s'installer sur des terrains communaux afin de favoriser selon eux l'appropriation locale et collective du projet. Certains peuvent aller jusqu'à rétrocéder un terrain à la commune pour installer le projet dans le domaine public, comme l'explique l'un d'entre eux : « Au-delà de ça, c'est beaucoup plus dans notre ADN de faire un projet avec une commune que de faire un projet avec un particulier. On n'y arrive pas à tous les coups. Mais des fois on a racheté à des privés des terrains, pour les donner, quasiment à titre gracieux à la commune, pour faire le projet avec la commune »<sup>1</sup>. La dimension symbolique que revêt l'aménagement, au travers du statut du propriétaire auquel seront versés les loyers, est déjà envisagée au moment de la prospection : reverser ces revenus à une municipalité plutôt qu'à un privé est en effet considéré comme potentiellement valorisant dans la perception locale du projet, et donc facteur de diminution du risque conflictuel. Ainsi, au-delà de la connaissance géographique et foncière du terrain, qui apporte des précisions déterminantes en termes de faisabilité du projet, les informations collectées permettent déjà d'orienter le *sens public* que pourrait prendre l'aménagement.

Au niveau national, cette phase de prospection a débuté en 2007 pour la plupart des opérateurs et s'est poursuivie jusqu'en décembre 2010. De la sorte, de nombreux espaces ont été identifiés. En région PACA, une des plus ensoleillées de France, 42 opérateurs ont été identifiés sur la période à partir des 192 intentions de projet recensées (voir encart méthodologique ci-après). Certains d'entre eux ont démarché jusqu'à 200 communes différentes. En resserrant l'analyse aux trois départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var, on estime que la quasi totalité des 472 communes a été prospectée. Seules certaines communes des Bouches-du-Rhône ont sans doute échappé à cette « vague » de prospection, parce qu'elles sont trop petites (Mas-Blanc-des-Alpilles, 157 ha) ou trop fortement urbanisées (La Destrousse, Carnoux-en-Provence, la Penne-sur-Huveaune, Plan de Cuques). Le caractère généralisé de la prospection des communes dans ces trois départements montre l'importance qu'a prise ce phénomène sur une courte période.

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 10 décembre 2013.

## **Intention de projet, projet public et projet réalisé : des phases d'élaboration qui se distinguent en fonction de leur exposition au conflit.**

On a déjà évoqué les trois catégories qui décrivent les différents niveaux d'élaboration d'un parc solaire : l'« intention de projet », le projet public, que l'on nomme « projet », et le « projet réalisé ». Ces trois catégories décrivent l'état d'avancement d'un parc solaire au regard de l'émergence potentielle de conflits.

*Des intentions de projet révélatrices de l'intensité de la prospection qui sont difficiles à recenser*

L'intention de projet correspond à l'intérêt manifesté par un opérateur à réaliser un parc solaire sur une commune avant l'obtention du soutien de la municipalité. Durant cette phase, l'idée de l'aménagement peut être connue de toutes ou partie des autorités administratives formulant un avis lors de l'instruction. L'opérateur évalue souvent la faisabilité de son intention en interrogeant les services instructeurs avant d'aller plus loin dans l'élaboration. L'intention peut aussi être diffusée publiquement par divers canaux : à l'insu de l'opérateur au travers d'acteurs ayant eu connaissance de son intention, ou volontairement comme « ballon d'essai » pour mesurer les réactions que peut engendrer localement l'idée de son projet. On verra cependant plus bas qu'une intention de projet ne peut pas susciter de conflit : elle doit pour cela être diffusée publiquement et être soutenue par la mairie. C'est en cela qu'elle se distingue du projet. Tout projet est donc une intention avant d'être un projet. Mais une intention peut être abandonnée avant de devenir un projet. Cet abandon trouve plusieurs origines : renonciation de l'opérateur à partir des réticences ou des difficultés manifestées par les autorités administratives, désengagement de l'opérateur pour des raisons financières ou par priorisation de l'élaboration d'intentions de projet jugées plus réalisables, risque conflictuel jugé trop important, absence de soutien de la municipalité. Recenser les intentions de projet comporte donc l'intérêt de saisir le tri qui s'effectue entre le repérage de possibilités de projet par les opérateurs et la décision, prise conjointement avec l'élite municipale de l'aménagement ou la majorité municipale, de rentrer dans une élaboration sujette au risque conflictuel. Leur recensement s'est déroulé en deux temps.

Dans un premier temps, il s'agissait d'évaluer l'ampleur qu'avait pu prendre le développement des parcs solaires en région PACA. Le recensement a recouru à trois principales sources d'information :

- Des entretiens exploratoires pendant lesquels les personnes étaient amenées à citer des intentions de projet dont elles avaient eu connaissance : opérateurs rencontrés en face à face (5), par téléphone (4) ou en entretiens informels (2) réalisés lors de rencontres institutionnelles (rencontres régionales et nationales spécifiques à la thématique) ; techniciens des collectivités (2) ou des parcs naturels régionaux (2) ; techniciens des institutions publiques de compétence départementale (DDT(M) des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-de-Haute-Provence, Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence et du Var) ; techniciens des institutions publiques de compétence régionale liées à la thématique énergétique (agence régionale de l'ADEME, Conseil régional, DREAL),
- les bases de données, plus ou moins exhaustives, des intentions de projet inventoriées par les services de la DREAL PACA et des DDTM des Bouches-du-Rhône et du Var,
- des archives du pôle de compétitivité Capénergies
- la presse quotidienne régionale ou sur Internet,
- la presse nationale et les sites Internet spécialisés dans les EnR.

Cette première collecte a identifié 192 intentions au niveau de la région PACA (voir annexe 4). On avait parfois connaissance d'un soutien de la municipalité. Certains projets donnaient lieu à des conflits. D'autres étaient déjà réalisés. Mais, pour une majorité, à défaut d'informations plus précises, il n'était pas possible de définir leur situation administrative et publique d'élaboration. 86 % étaient situées dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var. Pour caractériser les intentions de projet qui sont devenues des projets publics, on a resserré l'inventaire à ce périmètre, afin de faciliter une recherche de données qui réclamait une investigation plus poussée.

Or, au cours de ce deuxième temps de recensement, nous avons repéré d'autres intentions de projet. En particulier, la DDT des Alpes-de-Haute-Provence nous a transmis un document inventoriant des intentions soumises à pré-instruction. Comme on le verra plus bas, ce document s'est révélé très utile pour mesurer le tri qui s'opère entre l'intention et le démarrage d'un projet. Néanmoins, il n'a pas été possible de collecter toutes les intentions de projet qui ont pu se manifester durant la période étudiée, et ce pour deux raisons :

D'une part, les services instructeurs des autres départements ne nous ont pas transmis un document équivalent à celui des Alpes-de-Haute-Provence : soit parce qu'ils ne l'ont pas souhaité, comme dans le Var ; soit parce qu'ils n'ont pas eu la même attention à inventorier l'ensemble des intentions que présentaient les opérateurs, comme ont pu le faire les services instructeurs dans les Alpes-de-Haute-Provence.



D'une part, tous les opérateurs n'agissent pas de la même manière face aux possibilités d'élaboration de projet de parc solaire qui s'offrent à eux : certains peuvent plus rapidement déployer une activité externe qui laissera des traces publiques ou institutionnelles de leur intention quand d'autres poursuivront leur évaluation en interne, évaluation qui pourra encore filtrer des intentions dont on n'aura pas traces à partir de nos sources de recensement.

Dès lors, si l'on comptabilise l'ensemble des intentions recensées, un différentiel important apparaît entre celles recensées dans les Alpes-de-Haute-Provence et celles recensées dans les deux autres départements, alors que manifestement les informations recueillies à propos de la prospection mise en œuvre par les opérateurs sur la région PACA rend compte d'une réalité plus équilibrée en matière de développement des intentions de projet, au moins sur les trois départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var.

En connaissance de ces limites, on propose deux niveaux d'analyse des intentions recensées. D'une part, à l'échelle régionale, l'analyse ne tient compte que des intentions recueillies lors du premier recensement. En excluant les intentions révélées au travers de la liste fournie par la DDT des Alpes-de-Haute-Provence, le recensement veut objectiver l'intensité relative de la prospection dans chacun des départements de la région au regard des mêmes sources d'inventaire. D'autre part, à l'échelle des Alpes-de-Haute-Provence, l'analyse se base sur les intentions transmises par la DDT et permet, au regard des projets publicisés et réalisés, de rendre compte des mécanismes de tri opérés sur ce département.

#### *Un projet publicisé potentiellement conflictuel à la condition de son soutien municipal*

L'état de projet renvoie aux conditions qui peuvent permettre la constitution d'une opposition publique à l'idée de cette réalisation. Ces conditions réclament la réunion de deux critères. En premier lieu, cette intention doit être diffusée publiquement. Tant que l'intention du projet n'est pas connue publiquement, elle ne pourra pas être contestée. En deuxième lieu, l'intention de projet doit obtenir le soutien officiel de la municipalité. En son absence, les tensions que ressentent des personnes physiques ou morales ayant connaissance de cette intention de projet ne pourront se transformer en une expression publique opposée au projet. En effet, ces personnes cherchent d'abord par divers moyens à confirmer leurs craintes avant d'entrer en conflit : par l'interpellation directe de la mairie ou auprès d'acteurs considérés proches de la mairie, par leur expression dans les espaces publics locaux (bar, marché, commerces, services publics) ou dans des forums sur Internet. Or, si une municipalité est opposée à ce type d'aménagement et qu'elle a connaissance de tensions locales à propos d'intention de localisation sur sa commune dont elle estime qu'elles pourraient se transformer en conflit, elle communiquera son positionnement par divers moyens de diffusion publique, ce qui aura pour effet d'apaiser ces tensions.

Le cas d'une intention de projet identifiée à Aix-en-Provence permet d'illustrer ce phénomène. Elle est médiatisée au travers d'un article paru dans la presse quotidienne régionale. De nombreuses oppositions s'expriment dans le forum ouvert aux lecteurs situé à la suite de l'article diffusé sur Internet. Ces éléments pourraient nous amener à le retenir comme un projet au sens où nous l'entendons. Cependant, la mairie annonce très rapidement son opposition à cette intention. On ne repère plus alors de traces d'opposition dans la presse ou d'autres médias. Comment alors discerner un éventuel premier intérêt communal d'un avis opposé au projet finalement diffusé par la municipalité une fois l'intention connue publiquement ? La description par un technicien de la DDTM13 de la présentation de l'intention en guichet unique, instance non publique et donc plus révélatrice des véritables positions des acteurs, indique une opposition ferme de la municipalité. L'opérateur a sans doute débuté son élaboration. Il a pu recevoir par exemple un écho non défavorable au niveau municipal à partir d'entrevues informelles avec des techniciens. La médiatisation de l'intention correspond soit à un « ballon d'essai », soit à sa connaissance par d'autres canaux et à sa reprise par la presse.

Cet exemple témoigne ainsi de la nécessité d'un soutien municipal pour qu'une tension se transforme en conflit. La tension ici se déclenche à partir de la connaissance de l'intention, mais fléchit ensuite une fois l'annonce du non-soutien municipal diffusé publiquement. Cet exemple révèle aussi à sa manière les situations équivoques qui peuvent entourer les intentions de projet. Elles peuvent être médiatisées ou présentées en pré-instruction sans accord de la mairie. D'où la nécessité de réunir les preuves de la diffusion publique et du soutien municipal pour considérer qu'une intention est bien un projet. Différentes sources de recensement ont été retenues.

Le soutien municipal ne se limite pas à la tenue d'une délibération en conseil municipal formalisant ce soutien. Dans ce cas, évidemment, l'intention devient automatiquement un projet compte tenu de la diffusion publique de son compte rendu. Mais il peut arriver que les intentions de projet bénéficient de ce soutien sans passer par une délibération. Les permis de construire ou les déclarations de projet (procédure utilisée par certains opérateurs avant la circulaire de novembre 2009 normalisant les procédures d'autorisation) ne sont pas assujettis à un vote du conseil municipal : ils sont autorisés par le maire ou l'adjoint ayant délégation. Seuls les permis sont ensuite affichés en mairie. D'autres modalités de détection du soutien municipal sont donc possibles : par l'expression de ce soutien dans la presse, dans les bulletins municipaux ou dans des comptes rendus d'instruction des intentions de projet (guichet unique, commission départementale de la nature, des paysages et des sites), par la

tenue d'une enquête publique.

On entend par diffusion publique l'information des personnes physiques ou morales qui seraient susceptibles d'être incommodées par les conséquences spatiales qu'engendrerait l'implantation d'un parc solaire, ou qui seraient heurtées par les orientations environnementales ou politiques que sa réalisation subsume. Plusieurs vecteurs peuvent potentiellement assurer cette diffusion :

- la mention du projet dans la presse quotidienne régionale ou dans le bulletin municipal ;
- la tenue d'une instance plurielle d'instruction du projet, comme la Commission départementale de la nature, des sites et des paysages. Cette instance comprend en effet dans sa composition des représentants d'associations agréées de défense de l'environnement qui se positionnent dans « le contrôle du fonctionnement politico-administratif local », sont des interlocuteurs privilégiés des médias et diffusent les informations collectées auprès de leur bureau et conseil d'administration (Lascoumes, 1994 : 215).

À l'inverse, il n'a pas été tenu compte du vecteur de publicisation qu'induit l'instruction du projet au sein d'instances institutionnelles restreintes. On pense en particulier aux guichets uniques départementaux de pré-instruction des projets, dont nous étudierons plus précisément le fonctionnement dans les chapitres 3 et 4, ou aux « Commissions départementales d'orientation agricole », lorsque le projet concerne des terrains agricoles. Ces instances ont une trop faible pluralité d'acteurs en leur sein (notamment, les associations de défense de l'environnement n'y sont pas conviées) pour considérer qu'elles peuvent garantir systématiquement la diffusion publique des projets qu'elles instruisent.

Ainsi, pour chaque intention de projet recensée, sa caractérisation en tant que projet a nécessité l'identification d'un soutien officiel de la commune et d'au moins une source de diffusion publique de la volonté de sa réalisation. En tout, 131 projets ont été recensés sur les trois départements formant notre périmètre d'étude (voir annexe 5).

#### *Une notion de projet réalisé plus étendue qu'à son unique réalisation concrète*

Le projet réalisé fait référence à sa réalisation effective ou à ce qui est appelé « un projet purgé de tout recours ». Dans ce second cas, le projet est autorisé à être construit et nul ne peut administrativement s'y opposer. Lorsque ces seuils d'élaboration sont atteints, il n'a plus été observé d'émergence de conflits. On peut faire l'hypothèse que les oppositions potentielles ont suffisamment de temps (la situation de projet dure quelques mois avant novembre 2009 et au moins 2 ans après) et d'occasions (deux enquêtes publiques obligatoires à partir de novembre 2009) de se manifester avant d'aboutir à ces seuils d'élaboration. Par ailleurs, si elles souhaitent agir par voies contentieuses, elles verraient, à ce stade de l'élaboration réglementaire du projet, leur requête débouter pour dépassement des délais impartis. On peut néanmoins envisager des contestations qui se déclareraient à partir de cette phase suite à un changement de municipalité ou si des personnes sont informées après l'obtention de l'autorisation. Leur moyen d'action se trouverait limité dans la mesure où elles agiraient contre la loi. On peut toutefois imaginer des pressions possibles auprès de l'opérateur par voie de presse ou institutionnelle ou en empêchant physiquement la réalisation du parc solaire.

En 2014, on compte 31 parcs solaires réalisés et 20 purgés de tout recours sur le périmètre d'étude, soit 51 projets réalisés.

Par conséquent, la description par les opérateurs de leurs pratiques de prospection s'écarte de la réalité des sites prospectés. Il faut voir dans cette divergence deux effets croisés. D'une part, la situation d'entretien sur la manière dont ils prospectent les sites demande implicitement aux opérateurs une objectivation de leur pratique. Ils ont à disposition une réponse toute faite, celle de l'utilisation de SIG, sans doute déjà énoncée lors des précédents entretiens, professionnels, commerciaux ou amicaux. Cette réponse leur permet de valoriser la dimension technique de leur métier, leurs savoir-faire d'ingénieur. L'assemblage de données complexes au travers de logiciels spécialisés met en cohérence leur formation et la fonction qu'ils occupent. Ils savent que le SIG n'est pas le seul moyen utilisé pour la prospection.

D'autre part, le recours au SIG vient des méthodes de prospection utilisées dans l'éolien.

Comme on le verra plus bas, beaucoup des opérateurs PV ont un passé éolien. La prospection dans ce domaine, beaucoup plus déterminée par les contraintes géographiques, nécessite, outre la proximité d'un poste source, l'accès à une ressource, le vent, plus inégalement distribuée dans l'espace que le soleil et une faible densité de population, pour respecter l'éloignement minimum de 500 mètres entre les éoliennes et les habitations qui est demandé par la réglementation. Comparativement, les parcs solaires ont seulement en commun avec les éoliennes la contrainte d'une localisation faiblement éloignée d'un poste source. La diversification, voire la reconversion, des entreprises et des salariés du développement éolien ont mécaniquement favorisé l'emploi d'une technique déjà maîtrisée.

Si la pratique part de l'éolien, elle s'en éloigne à mesure que les opérateurs éprouvent les contraintes du développement éolien et, par comparaison, les facilités d'implantation des parcs solaires. L'augmentation des sites disposés à l'accueil n'enlève pas pour autant, et peut-être même rend-elle d'autant plus cruciale, l'attention aux tensions qu'est susceptible de provoquer un projet de parc solaire avec les populations situées dans son voisinage.

#### *Une prise de contact cruciale*

En effet, à partir de ces repérages préalables, les opérateurs dépêchent des interlocuteurs qui contactent les propriétaires, parfois par téléphone, le plus souvent en se rendant directement sur place :

Puis, on prend contact avec le propriétaire pour voir s'il est intéressé. Puis on prend contact avec la commune : s'il y a la marque d'un intérêt avec la commune et le propriétaire, on fait signer une promesse de bail.<sup>1</sup>

Cette étape est décisive dans le processus d'élaboration du projet. Il s'agit de faire percevoir à des personnes, l'intérêt d'installer chez elles des panneaux PV sur plusieurs hectares. Ces terrains sont le plus souvent à l'abandon, en friche, en attente d'une opportunité de valorisation : c'est pour cette raison qu'ils ont été repérés. Les propriétaires ont de fortes chances d'être intéressés par une rente locative de terrains qui jusqu'ici ne lui rapportaient rien ou peu. Mais tous n'ont pas pour seul objectif la valorisation économique. Pour de grands propriétaires terriens, les terres transmises par héritage familial, relèvent, comme Monique de Saint Martin l'a montré dans ses études sur l'aristocratie, d'« un patrimoine inséparablement symbolique et matériel » (1980 : 13) qui n'est donc pas disponible à n'importe quel usage<sup>2</sup>. Pour d'autres propriétaires, ces terrains sont parfois encadrés dans des systèmes d'échanges

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 5 décembre 2011.

<sup>2</sup> L'usage industriel et monofonctionnel de l'espace que détermine un parc solaire peut par exemple contrevenir aux visées patrimoniales, au sens historique, environnemental ou social, que chercherait à poursuivre un propriétaire terrien.

sociaux (droit de passage, droit d'affouage<sup>1</sup>, droit de chasse) difficiles, ou trop coûteux socialement à défaire (Bozon, Chamboredon, 1980). L'opération de persuasion est donc délicate. La prise de contact ne se limite d'ailleurs pas aux propriétaires, puisqu'il est nécessaire de s'assurer aussi d'un soutien municipal. Les vocations des parcelles doivent en effet être modifiées par une révision des documents d'urbanisme.

Cette phase demande donc des qualités humaines de dialogue, d'écoute, d'adaptation aux interlocuteurs, mais aussi de persuasion, de construction des argumentaires, à partir d'une compréhension des situations et des marges de manœuvre qu'elles offrent. Ce ne sont donc pas les ingénieurs qui calculent les productivités électriques des parcelles ou qui dessinent l'implantation de la centrale ni les géomaticiens qui repèrent les sites à partir d'un croisement de données géo-référencées, qui sont envoyés dans les territoires d'accueil des projets potentiellement identifiés. Il s'agit plutôt de commerciaux, d'anciens chargés de mission des collectivités territoriales, d'ingénieurs télécom ayant participé aux campagnes d'installation d'antennes relais pour les opérateurs téléphoniques, voire d'anciens commerçants, comme nous l'explique l'un d'entre eux : « Les chefs de projets [c'est-à-dire la personne dépêchée sur le terrain pour coordonner l'élaboration du projet], on a des formations de développement territorial, [dans les domaines] publics et para publics. On est habitué à la conduite de projet. On a une bonne connaissance des élus, des rouages administratifs »<sup>2</sup>.

Tous ces profils ont en commun une compétence sociale, « c'est-à-dire la capacité d'un acteur d'en motiver d'autres pour coopérer et s'engager dans l'action collective » (Krauss, 2009 : 174). Cette capacité ne se réduit pas à son seul aspect « relationnel » : elle renvoie aussi à la capacité d'interpréter la situation et d'exploiter les opportunités du moment. La rencontre avec un maire fournit par exemple l'une de ces occasions, comme l'explique ce chef de projet :

Généralement, les élus sont nos prescripteurs : "Est-ce que cela vous intéresse : oui, non ? Est-ce que vous avez un terrain : oui – non ? Est-ce que vous connaissez un terrain : oui – non ? Vous pouvez nous accompagner chez le propriétaire ?" Et ça commence par là. D'une certaine manière, c'est lui qui va apporter le projet.<sup>3</sup>

Dans cet extrait d'entretien, l'opérateur nous raconte, en accéléré, le processus d'association du maire au projet. La scène qu'il convoque au travers de la question qu'il adresse

---

<sup>1</sup> Dans les communes rurales, l'affouage donne aux habitants l'autorisation de prendre du bois dans la forêt communale. L'affouage est organisé chaque année suivant des règles qui veulent garantir un accès équitable de tous les administrés aux tailles communales.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 16 décembre 2012.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 3 décembre 2012.

systématiquement au maire, « Est-ce que cela vous intéresse ? », fait référence à l'intérêt d'indiquer au maire les retombées financières que peut escompter la commune, d'autant plus si le projet se localise sur un terrain communal disponible à la location (voir encart « revenus générés par un parc solaire au niveau communal » ci-après). Si ce n'est pas possible, l'opérateur questionne le maire sur l'existence de terrains privés qui pourraient accueillir cette installation. Si le maire a connaissance de ce type de terrains, il l'invite à l'accompagner dans la rencontre de ce propriétaire. Plusieurs visées peuvent être attendues derrière cette invitation : « venez partager la bonne nouvelle qui va être apportée à l'un de vos administrés » ou « venez donner du crédit à la proposition et éviter qu'elle soit perçue comme une escroquerie », et dans le même temps : « soyez associé au portage d'un projet dont vous saurez valoriser l'intérêt communal ». C'est ce que dit en substance la dernière phrase de cet extrait d'entretien : « c'est lui qui va apporter le projet ». Le propriétaire lui sera redevable de cette affaire et le maire pourra retirer le prestige de sa réalisation. Ici les compétences sociales de l'opérateur se situent dans sa capacité à percevoir et à saisir de nouvelles opportunités au moment de l'interaction avec des acteurs clefs des réseaux interindividuels et inter organisationnels du territoire investigué. D'où la prégnance dans les profils des chefs de projet d'une expérience antérieure dans ce domaine.

## Les revenus générés par un parc solaire au niveau communal

La municipalité peut attendre trois sources de revenus dans un parc solaire, deux sous forme de taxes et une sous forme de loyer :

1) **la contribution financière des entreprises** (CFE, ex-taxe professionnelle) : le taux est déterminé par délibération de la commune ou de l'EPCI sur le territoire duquel le redevable est responsable de biens imposables. La CFE est assise sur la valeur locative des biens immobiliers utilisés par l'entreprise pour les besoins de son activité et soumis à la taxe foncière au cours de l'année n-2. Son taux moyen était de 25,59 % en 2012. Cela représente 4 265 € en valeur moyenne de taxe par mégawatt installé. (source Service-Public.fr, consulté le 21/09/2013) ;

2) **l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux** (IFER) sur les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique. Le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale a conduit l'État à créer une taxe spécifique liée aux installations de production électrique, l'IFER. Les installations imposées sont les centrales dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kilowatts. L'IFER générait en 2012 7 210 € de redevance pour un mégawatt installé. Cette taxe est ensuite répartie à parts égales entre la commune ou son EPCI et le département. (Circulaire n° COT/B/12/04162/C). Dans les faits, les communes négocient en amont avec leur intercommunalité le reversement, en totalité ou en partie, de cette taxe dans leur budget communal (règle tacite énoncée par un maire devant un sous-préfet lors de sa visite annuelle en mairie, le 7 février 2013) ;

3) **les loyers**, si le parc est situé sur un terrain municipal. D'après nos investigations, les prix de location proposés par les opérateurs varient de 2000 à 4000 euros l'hectare par an. Lorsque le tarif était à son plus haut niveau, certains terrains, proches d'un poste source, ont pu être loués jusqu'à 7000 euros l'hectare. Le prix dépend donc en premier lieu du niveau du tarif garanti d'achat au moment où sont faites les propositions. Il est aussi, dans une moindre mesure, lié aux ressources dont dispose le maire au moment de la négociation, point que l'on examinera plus bas.

Pour un mégawatt installé, la municipalité peut donc espérer entre 12 000 et 22 000 € de revenus, en fonction du taux de CFE qu'elle applique et du montant du loyer annuel à l'hectare négocié avec l'opérateur. La taille médiane des projets de parc solaire recensés sur les trois départements des Alpes-de-Haute-Provence, du Var et des Bouches-du-Rhône est de 16 hectares, soit environ 8 mégawatts de puissance installée. En se basant sur une production moyenne de 1,3 mégawatt pour 1 mégawatt installé (production estimée pour le sud-est de la France – source Hespul), une municipalité peut espérer retirer entre 114 000 et 208 000 € de revenus pour un parc de 16 ha. Si l'on prend le budget médian des municipalités intéressées par un parc solaire, cela représente entre 9 et 17 % de recette supplémentaire.

### *Formaliser l'entente par une promesse de bail*

Lorsque l'opérateur repère une configuration foncière favorable, son objectif est d'obtenir du propriétaire, le plus souvent dès la première entrevue, une promesse de bail. Elle signifie pour l'opérateur un engagement contractuel des parties, et par là, l'éloignement d'un éventuel concurrent. En effet, les opérateurs sont nombreux à prospecter le territoire. Parmi les maires rencontrés lors de notre enquête, tous ont eu la visite d'au moins six opérateurs différents<sup>1</sup> en l'espace de quelques mois. De quelle manière ont-ils alors opéré un choix entre ces propositions ?

Les configurations cognitives des acteurs en présence, c'est-à-dire leur connaissance du marché du PV et des contraintes techniques et réglementaires associées à l'installation d'une centrale PV au sol, fournissent des éléments de réponse. Si les propriétaires et maires peuvent penser leurs terrains dans une situation de rareté de l'offre, et faire monter les prix en faisant

---

<sup>1</sup> Au cours des entretiens, nombreux sont les maires qui consultent leur dossier pour en sortir les brochures de présentation des sociétés offrant leur service pour implanter une centrale au sol. On a pu ainsi évaluer le degré de prospection auquel été soumis les maires.

« défiler » les opérateurs, sont-ils pour autant en mesure d'évaluer leur terrain lors de la première visite d'un de ces opérateurs ? Ont-ils conscience des qualités attendues pour construire une centrale PV au sol ? Se sentent-ils au contraire en concurrence avec d'autres communes voisines qui risquent de leur prendre le marché ? Les postes sources sont rares. Toutes les communes situées aux alentours ne pourront pas bénéficier d'un raccordement et l'opérateur sait user de ce type d'argument pour presser la signature d'un bail.

En effet, les témoignages recueillis auprès des opérateurs montrent qu'ils maîtrisent globalement mieux les termes de cette négociation, notamment parce qu'ils accumulent à la fois les compétences de la négociation et la connaissance des configurations techniques et géographiques propres aux centrales PV au sol. Les propriétaires et les maires n'ont pas l'ensemble des ressources dont disposent les opérateurs. D'une certaine manière, les opérateurs dominant la situation<sup>1</sup>. Toutefois, les maires ont pu se forger une connaissance des caractéristiques techniques et géographiques liées à l'implantation d'installations de production électrique : projets éoliens ou centrales hydroélectriques dont les rentabilités et contraintes ont été discutées lors de leur élaboration ou lors de rencontres avec des confrères élus locaux. Les élus ne manquent pas en effet d'espaces de discussion entre pairs qui fournissent autant d'occasions de transmission de savoirs et de savoir-faire (Lagroye, 1994). D'une manière générale, un maire ou un grand propriétaire ont acquis une expérience des projets d'aménagement et savent, en la matière, faire preuve de rationalité économique et ne pas se précipiter.

Ainsi, pour comprendre les appariements qui sont réalisés entre opérateurs, maires et propriétaires, il faudrait à chaque fois replacer ces premières discussions et négociations de contractualisation à l'intérieur d'une configuration spécifique, prenant en compte les dispositions cognitives respectives par rapport au domaine du PV et les situations économiques de chacun. Nous n'avons pas ici suffisamment de cas différents pour établir par exemple des idéotypes qui recouvrent l'ensemble des situations. On pourra retenir pour l'instant que les inégalités de connaissance sont à l'avantage des opérateurs dans un premier temps, mais que cette situation aura tendance à s'atténuer en fonction de la connaissance capitalisée par les acteurs locaux, et notamment par les maires qui restent au centre du processus de démarchage.

---

<sup>1</sup> Cette inégalité des rapports entre opérateurs de grands groupes énergétiques, propriétaires et élus se retrouve dans le film de Gus Van Sant, *Promised Land* (2013). Le film met ainsi en scène les arguments et stratégies déployées par une équipe de prospecteurs de gaz de schiste dans une région rurale et désindustrialisée des États-Unis, méthodes qui arriveront à leur fin, malgré l'émergence d'une contestation.

### *Une recherche d'affinités électives*

Il importe en effet de faire du maire un allié du projet, d'établir une confiance et une complicité, qui sont essentielles pour la suite et qui se jouent dès ces premières rencontres. C'est aussi, et peut-être avant tout, dans ce jugement réciproque entre maire et opérateur, dans la manière dont chacun envisage la résolution des contraintes techniques et sociales qui pointent, dans les possibles rôles que chacun s'attribue et attribue à l'autre, que le choix de travailler ensemble ou non s'effectue. Les acteurs ont avant tout besoin de s'identifier réciproquement, de se reconnaître dans des univers communs de sens et de modes opératoires, pour décider d'une aventure commune.

Les maires expliquent ainsi souvent leur choix non pas au travers d'arguments financiers, mais à partir de la « rencontre », de « l'idée » qui a été défendue par l'opérateur. Du côté des opérateurs, c'est l'écoute d'un « projet », le partage d'une ambition, qui leur semblent avoir été les éléments déclencheurs de la décision. Les connexions qui s'établissent dans ces idées et projets communs se retrouvent dans les proximités sociales des acteurs. Dans la commune de Moules<sup>1</sup> par exemple, le maire et l'opérateur sont tous deux ingénieurs de formation, issus de milieux populaires locaux avec lesquels ils ont gardé des attaches. Ils partagent une compréhension implicite des normes et valeurs sociales locales, un goût du travail qui est propre aux catégories en ascension sociale, et une connaissance comme transfuges des différents univers sociaux présents sur la commune. On peut penser que, lors de leur première rencontre, ils ont pu jauger leurs attributs communs et les penser comme facteur de réussite du projet.

Dans la commune de Mongène, les liens établis entre l'opérateur et le maire à l'occasion d'un précédent projet éolien prédisposent à leur collaboration lorsque, quelques années plus tard, se manifeste l'opportunité de faire une centrale PV au sol : le maire ne pense pas alors faire le projet avec un autre opérateur, malgré de nombreuses sollicitations. La connaissance locale acquise par l'opérateur et les schèmes de compréhension réciproque qui ont été établis avec le maire constituent ici des critères déterminants. À l'inverse, dans la commune de Lions, alors qu'un projet est déjà engagé avant les élections municipales de 2008, le scrutin porte au pouvoir un nouveau maire qui change d'opérateur pour modifier le projet.

Ainsi, dans la signature du bail se joue la manière dont sera en partie territorialisé le projet.

---

<sup>1</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger de tout usage malveillant de leur propos, les noms des communes ont été modifiés. Un tableau récapitulatif des communes et projets enquêtés est présenté en annexe.



Maire et opérateur s'accordent sur l'ambition du projet, sur la surface qu'il occupera. Il est aussi question de sa localisation précise, impliquant les atteintes potentielles ou avérées à l'environnement et aux usages locaux. Ils doivent déjà ici s'entendre sur les moyens conjoints de leur atténuation ou de leur résolution. Les rôles et les tâches qui seront nécessaires à la mise en œuvre du projet commencent à se répartir entre eux. La formalisation d'un accord entre maire et opérateur vient finalement clôturer un processus d'identification réciproque, qui reconnaît les compétences et désigne les engagements de chacun pour mener à bien un projet commun. Il est aussi l'aboutissement d'un processus de tri des postulants, qui a débuté à la première prise de contact et qui se termine à la signature de la promesse de bail. L'élaboration du projet peut alors vraiment commencer.

## 2.2 De l'élaboration technique du projet à l'obtention d'un permis purgé de tout recours

Pendant cette phase, deux niveaux d'élaboration peuvent être distingués : le niveau proprement technique et administratif, puis celui social, de résorption ou de réduction des tensions que les conséquences spatiales du projet génèrent localement auprès des groupes et des individus. Ces deux niveaux ne sont pas forcément étanches. Dans les faits, l'instruction administrative s'intéresse aussi aux conséquences du projet sur la population locale et aux réponses qu'y apporte l'équipe-projet. Et réciproquement, des acteurs locaux peuvent attendre de l'autorité administrative une appréciation du projet, en matière environnementale notamment, qui participent de leur réception locale du projet. Nous verrons plus précisément dans la seconde partie de la thèse l'ajustement des projets aux usages et perceptions locales et la manière dont ils se nouent, ou non, avec l'instruction administrative.

Néanmoins, pour cette phase d'élaboration, la résolution des problèmes techniques et administratifs que soulève le projet mobilise la majeure partie des activités de l'opérateur. Le tableau 5 ci-dessous présente les principales étapes d'étude, d'instruction et de construction d'un projet. Parmi celles-ci, l'opérateur doit en particulier réaliser une étude d'impact qui nécessite plusieurs mois de recueil et de compilation des données. Elle doit fournir un recensement détaillé des enjeux écologiques (faune et flore) et environnementaux (hydrologie, pollution, paysage, usages, servitudes, etc.) soulevés par la réalisation du projet, ainsi que des propositions pour réduire ou compenser les conséquences que ferait subir le projet à cet environnement. Le projet requiert également l'exécution de procédures administratives (dossiers d'autorisation, enquêtes publiques) pour répondre aux conditions réglementaires qu'implique ce type d'installation (changement de vocation des parcelles, obtention d'un

permis de construire). Les délais incompressibles d’instruction sont de 7 mois avant novembre 2009 et passent à 14 mois à partir de cette date. Le décret du 19 novembre 2009 adosse en effet une enquête publique au permis de construire, rallongeant d’environ 6 mois les délais d’instruction. A cela s’ajoutent des périodes variables de réponse des services préfectoraux, de validation des dossiers, de délai d’étude, de recherche de financements et, enfin, de construction proprement dite. Si un projet peut, avant novembre 2009, voir le jour en moins de deux ans, l’adjonction de procédures prolonge cette durée à environ trois ans après novembre 2009. Un changement de site en cours d’élaboration du projet ou une alternance politique à la tête de la municipalité, due notamment aux élections municipales de 2008, peut encore rallonger cette durée. Certains projets débutés pourtant avant 2009 ont pu ainsi ne voir le jour qu’en 2013, soit cinq années plus tard.

#### *Une connaissance déjà accumulée sur les sites comme atout*

L’élaboration de la centrale est à la fois une course de vitesse, au sens où l’opérateur a tout intérêt, pour des raisons de coût, a réalisé son projet dans un temps réduit, et également une épreuve de patience, d’adaptation aux exigences des différents acteurs concernés et responsables de l’instruction des projets. Pendant les délais d’étude et d’instruction, voire de recours gracieux et contentieux, les entreprises continuent à verser des salaires aux équipes mobilisées. Si elles n’ont pas toutes les mêmes modalités de financement<sup>1</sup>, elles restent toutes soumises à la nécessité de prioriser leurs actions. Si beaucoup de promesses de bail ont pu être signées durant la phase préalable de prospection, les opérateurs ne peuvent pas investir un temps égal d’étude sur l’ensemble des intentions de projet identifiées. Il leur faut donc des indicateurs qui permettent d’ordonner celles à investir en priorité.

Les opérateurs ont parfois déjà accumulé des connaissances avec les sites visés par leur intention. Ces connaissances peuvent apporter des informations permettant de clarifier leur faisabilité (connaissance de contraintes rédhibitoires) ou les conditions nécessaires à leur réalisation (connaissance des enjeux réglementaires et environnementaux auxquels est soumis le site). Elles peuvent aussi contribuer à raccourcir leurs délais d’élaboration en fournissant des données directement nécessaires à la réalisation des études. Les opérateurs ont pu également tisser des relations de confiance avec les acteurs locaux en lien avec les sites ou leurs enjeux d’aménagement (maire, propriétaires terriens, institutions locales, associations de défense de l’environnement) qui faciliteront leur élaboration. Ces opérateurs sont par exemple

---

<sup>1</sup> Une PME des EnR n’a pas les mêmes ressources financières qu’un grand groupe énergétique du Secteur.

déjà propriétaires ou gestionnaires<sup>1</sup> des terrains. Ils peuvent aussi avoir une connaissance du site acquise lors de l'élaboration de projets éoliens, depuis abandonnés, mais dont les contenus des études (faunistiques et floristiques, contraintes paysagères, raccordement réseau) peuvent en partie être transposés pour un projet de centrale PV au sol situé sur le même site.

Cependant, cette connaissance déjà accumulée ne peut suffire pas à l'élaboration d'un parc solaire, compte tenu des demandes formulées par les services instructeurs. En effet, les règles d'administration fixées par les services déconcentrés de l'État sont soumises à interprétation en fonction des intentions projets présentées à l'instruction et diffèrent d'un département à l'autre.

---

<sup>1</sup> On pense en particulier à des gestionnaires d'installations de production massive d'électricité (barrages hydroélectriques, centrales nucléaires) ou d'infrastructures linéaires (autoroutes, voies ferrées, canaux) qui jouxtent ces terrains. Considérés comme des délaissés dont ils ont la charge, ils avaient jusqu'ici assuré leur entretien par des interventions *a minima* (débroussaillage, sécurisation des accès).

Tableau 5°: Les étapes techniques et administratives de réalisation d'un parc solaire

Phase de réalisation du projet	Étapes de réalisation	Acteurs	Actions/Compétences /Outils	Durée	Durée des phases
Prospection	Identification des terrains	Opérateur	SIG / réseau relationnel	nc	de 1 jour à plusieurs mois
	Rencontres propriétaires et maires	Opérateur/propriétaire/maire	Écoute, compréhension, capacité à partager une vision de projet commune	de 1 jour à plusieurs mois	
	Signature promesse de bail	Opérateur/propriétaire/maire	Établissement d'une confiance mutuelle / Prix de location des terrains	1 jour	
Avant projet	Pré-étude environnemental	BET environnemental	Identification des risques écologiques	quelques semaines	de 1 à 2 mois
	Avant-projet de révision des vocations des parcelles	Opérateur	Compilation données environnementales avec avant-projet de centrale PV au sol	quelques semaines	
	Évaluation intermédiaire par les autorités compétentes	Sous-préfet, services déconcentrés, personnes publiques associées / Guichet unique	Élaboration et présentation d'un avant-projet	1 jour	
Révision parcellaire	Réalisation de l'étude d'impacts	BET environnementaux	Études : environnement, paysage, écologie,	6 mois à 1	de 17 à 25 mois
	Préparation du dossier de révision parcellaire	Opérateur	Compilation données environnementales et techniques	quelques semaines	
	Révision partielle du POS ou du PLU	Conseil municipal	Délibération du Conseil municipal et déclaration en préfecture	quelques semaines	
	Instruction technique du dossier de révision parcellaire	Services déconcentrés de l'Etat et personnes publiques associées	Chaque service et personnes publiques associées reçoit un dossier de révision et émet un avis	2 mois	
	Nomination d'un Commissaire enquêteur	Tribunal administratif	Choix d'un commissaire enquêteur à partir d'une liste d'aptitude	15 jours	
	Enquête publique	Commissaire enquêteur	Permanences en mairie, instruction du dossier, accueil du public	2 mois	
	Rédaction du rapport d'enquête publique	Commissaire enquêteur	Relate le déroulement de l'enquête et émet conclusions motivées	1 mois	
	Décision de la préfecture	Préfet	Réalisée à partir des conclusions du commissaire enquêteur, sans toutefois être tenue de suivre son avis, dans la mesure où elle en explique les raisons.	nc	
	Recours gracieux auprès du préfet	Le public et toutes institutions autorisées	Remise en cause du projet à partir d'arguments juridiques portés au tribunal administratif	2 mois	
Délais de recours contentieux	Le public et toutes institutions autorisées	Remise en cause du projet à partir d'arguments juridiques portés au tribunal administratif	2 mois		
Permis de construire	Montage du dossier de permis de construire	Opérateur	Finalisation du projet de centrale à partir des avis des autorités publiques et des ajustements sociaux locaux	quelques semaines	de 10 à 12 mois
	Instruction technique du dossier de permis de construire	Services déconcentrés de l'Etat et personnes publiques associées	Chaque service et personnes publiques associées reçoit un dossier de révision et émet un avis	2 mois	
	Nomination d'un Commissaire enquêteur	Tribunal administratif	Choix d'un commissaire enquêteur à partir d'une liste d'aptitude	15 jours	
	Enquête publique sur le permis de construire	Commissaire enquêteur	Permanences en mairie, instruction du dossier, accueil du public	2 mois	
	Rédaction du rapport d'enquête publique	Commissaire enquêteur	Relate le déroulement de l'enquête et émet conclusions motivées	1 mois	
	Décision de la préfecture	Préfet	Établie à partir des conclusions du commissaire enquêteur, sans toutefois être tenue de suivre son avis, dans la mesure où elle en explique les raisons.	nc	
	Recours gracieux auprès du préfet	Le public et toutes institutions autorisées	Remise en cause du projet à partir d'arguments juridiques portés au tribunal administratif	2 mois	
	Délais de recours contentieux	Le public et toutes institutions autorisées	Remise en cause du projets à partir d'arguments juridiques portés au tribunal administratif	2 mois	
Financement du projet	Financement de la centrale	Banques d'investissement, opérateur	Négociation sur les modalités de financement (apport, taux d'intérêt) et de	quelques semaines	de 1 à 2 mois
	Évaluation du risque financier	Société d'assurance spécialisée	Étude de l'ensemble du dossier (matériaux utilisés, foncier, risques juridiques, ...)	quelques semaines	
Construction du projet	Préparation de la construction	Opérateur, financeurs, EPCiste, mairie, acteurs	Choix des matériaux annexes (barrières, ...) nécessaires à la construction de la centrale,	quelques semaines	de 7 à 12 mois
	Défrichage de la parcelle	Opérateur et société spécialisée	Abattage des arbres et de la végétation	quelques jours	
	Implantation locale de la construction	Opérateur, EPCiste, mairie	Définition des modalités de chantier (itinéraires et horaires de passage) afin de limiter les nuisances locales	quelques jours	
	Construction de la centrale	Opérateur, EPCiste	tranchée de câblage, installation des supports, construction des bâtiments recevant les onduleurs, pose des panneaux	6 à 9 mois	
	Raccordement de la centrale	Opérateur, ErDF et/ou RTE	Raccordement ; réalisation de tests de sécurité	quelques semaines	
Suivi de la centrale	Gestion de la production	Opérateur ou gestionnaire	Suivi de la production et interventions	permanente	plusieurs mois à permanente
	Mesures d'accompagnement	Opérateur	Restauration des sols, installation de plantes mellifères, organisation de pâturages, visites guidées, ...		

### *La recherche d'une pré-instruction pour économiser du temps et de l'argent*

Afin de savoir quelles intentions de projet offrent les meilleures garanties de réussite, les opérateurs vont chercher à recueillir en amont des études des éléments d'appréciation des services de l'État. Les services instructeurs rencontrés dans les trois départements enquêtés racontent tous l'arrivée soudaine de ces opérateurs, souvent en nombre, les interrogeant sur la manière dont les centrales sont administrées localement. Ces derniers ont en effet identifié les services techniques de l'État comme des espaces décisionnels à la fois déterminants pour obtenir l'autorisation de construire leur parc solaire et aussi facteurs d'incertitude l'instruction des demandes. Les prescriptions ne sont pas normalisées et, comme on l'a dit déjà plus haut, le Préfet a quasi tout pouvoir pour autoriser ou interdire ces constructions qui n'ont pas une situation réglementaire arrêtée. Les opérateurs mettent ainsi à profit leur faculté d'interlocution en cherchant à associer les techniciens de l'État à la conception de leur intention de projet, comme l'explique par exemple ce chef de projet : « On ne peut pas ne pas suivre les orientations des services de l'État. Mais si vous voulez mener à bien votre projet, si vous n'avez pas une adhésion minimale, ce n'est même pas la peine ; il faut un dialogue avec les services de l'État »<sup>1</sup>. L'objectif est de les intéresser à leur intention pour repérer la manière dont l'État local traduit les politiques publiques dont il a la charge. Comme l'explique Hélène Régnier dans son analyse des Directions départementales de l'équipement, les techniciens de ces institutions ont acquis une autonomie dans la définition des normes adaptées aux différentes politiques publiques qu'ils mettent en œuvre : « Faute de priorités fixées en central, les services déconcentrés n'ont d'autres choix que d'arbitrer eux-mêmes entre différentes politiques publiques et de hiérarchiser les besoins, les priorités selon les sites » (2002 : 186).

Or, une centrale PV au sol relève de plusieurs politiques publiques dont l'application par les services déconcentrés de l'État concerne au moins trois niveaux d'action : promotion des énergies renouvelables, protection de l'environnement et des paysages, contrôle de légalité des procédures d'urbanisme. Les techniciens interprètent les conséquences et avantages des intentions de projet en fonction des priorités de politiques publiques qu'ils établissent pour chaque site. Un site de faible valeur environnementale pourra inciter un technicien à y apprécier la localisation d'un parc solaire. Inversement, une zone identifiée pour sa forte valeur écologique pourra être considérée comme rédhibitoire à l'accueil d'une centrale PV. Cependant, cette hiérarchie des priorités reste à définir pour chaque intention. Au travers de

---

<sup>1</sup> Extrait entretien avec un opérateur, le 16 janvier 2012.

ses différentes dimensions formelles (situation, surface occupée, mode d'implantation), elle occasionne des conséquences et avantages qui nécessitent une interprétation *in situ*.

La présentation de ces intentions aux services instructeurs cherche à déclencher cette hiérarchisation des priorités de politiques publiques pour le site envisagé. Le plus souvent, l'opérateur a dessiné sur un plan masse l'implantation de son parc solaire. Les techniciens des services liés à ces aménagements ont une connaissance des enjeux que soulèvent ces installations à partir de leur localisation, sans être pour autant des spécialistes de l'évaluation de leurs conséquences environnementales. L'expérience acquise au travers de l'instruction de nombreux dossiers d'aménagement relevant des mêmes enjeux de hiérarchisation (création de carrière, de décharge, de lotissements, de route, etc.) leur fournit des cadres d'évaluation qui forment une sorte de pré-instruction aux opérateurs. Elle leur indique les difficultés qu'ils vont rencontrer et les enjeux (environnementaux, urbains, paysagers, sanitaires) qu'ils doivent prendre en compte pour obtenir l'autorisation de réaliser cette installation. Sachant que chaque opérateur dispose souvent de plusieurs intentions de projet, cette pré-instruction leur fournit une évaluation de leur faisabilité. Ce premier avis permet de choisir celles qui vont faire l'objet d'études environnementales avant d'être présentées à l'instruction, et rejette celles pour lesquelles ces investissements en étude pourraient s'avérer à perte. Comme on le verra dans le chapitre suivant, certains départements, souhaitant faciliter l'élaboration de ces installations et éviter des dépenses en études inutiles, ont formalisé cette pré-instruction. Ainsi, lorsque l'opérateur sait que son intention de projet est réalisable dans la mesure où il tient compte des enjeux qui lui sont signalés par les services instructeurs, il peut se lancer dans son élaboration à proprement parler.

#### *L'intention de projet s'ancre dans son élaboration*

On rentre ici dans un long processus d'élaboration technique et administrative dont les principales étapes sont détaillées dans la figure 12. Le rôle de l'opérateur consiste à contenir sa durée, en veillant à passer toutes les étapes nécessaires. Il s'entoure de spécialistes des domaines d'expertise dont relèvent les caractéristiques environnementales du site d'implantation. Il joue ainsi un rôle d'ensemblier des études, menant le plus souvent seulement celles d'ingénierie électrique. C'est durant cette phase que le dialogue avec les acteurs locaux concernés par l'implantation (chasseurs, agriculteurs, associations locales de défense de l'environnement et autres usagers de l'espace) s'approfondit après une éventuelle première prise de contact dans la phase précédente. L'opérateur peut alors penser que son intention de projet a de bonnes chances d'être validée par les services instructeurs et peut

donc investir dans l'atténuation des risques d'opposition que peut générer le projet localement. On verra plus précisément ces actions dans les chapitres 4 à 6.

Une fois toutes les étapes franchies, le permis ayant été obtenu sans que quiconque ait déposé un recours à son encontre, le projet est qualifié de « purgé de tout recours ». En d'autres termes, le projet est autorisé à être construit et nul ne peut administrativement s'y opposer. Mais le projet ne va pas être immédiatement construit. L'opérateur doit maintenant financer sa construction.

### 2.3 Les parcs solaires comme produit financier

La construction d'une centrale demande des investissements beaucoup plus élevés que les systèmes sur petite ou grande toiture (tableau 6).

Tableau 6 : Coûts des différents procédés d'installation PV

Procédé d'installation PV	Surface occupée	Puissance installée (en kWc)	Montant (en €)	Prix du kWc
Toiture chez particulier	20 m <sup>2</sup>	3	14 000	4 667
Grande toiture	400 m <sup>2</sup>	60	175 000	2 917
Parc solaire	160000 m <sup>2</sup>	8 000	10 000 000	1 250

Sources : photovoltaïque.info et monécoprojet.fr pour les devis gratuits en ligne ; Laurie Behar (2012 : 318).

Si les opérateurs atteignent un prix de revient du watt-crête en moyenne trois fois moins cher que les systèmes sur toiture, ils doivent en revanche dépenser des montants en investissement dans les centrales PV au sol sont sans commune mesure. Pour les toitures, sauf exceptions<sup>1</sup>, le mode de financement relève des particuliers, ou d'emprunts proposés par les sociétés installatrices et les agences bancaires. Une centrale au sol relève de fonds privés d'investissement qui achètent ces installations pour s'assurer de rendements financiers garantis, comme l'explique cet opérateur :

Opérateur : Après cela devient un produit financier. Excusez-moi de le dire ainsi, mais c'est vrai qu'ensuite cela devient une problématique financière, cela devient un produit financier. 1 MW est égal à 1,2 million. Et encore plus de 3 millions sur [le site de M.] récemment. C'est-à-dire que l'on est dans le cadre d'une levée bancaire. Cela veut dire que l'on a des exigences bancaires. Et ces exigences sont d'ordre technique, économique, ... etc. Surtout économiques d'ailleurs.

Enquêteur : Cela va jusque où cette idée de produit financier : on peut « titriser »<sup>2</sup> le projet ?

Opérateur : La banque va par exemple hypothéquer le projet et le terrain. On a un bail emphytéotique qui va nous permettre de faire énormément de choses sur le terrain. On est limite propriétaire. Via une

<sup>1</sup> Laurie Behar cite une coopérative d'agriculteurs dans l'Aveyron regroupant 77 projets sur grande toiture, totalisant 33 000 m<sup>2</sup> de panneaux PV. Le projet revient en tout à 16,6 millions d'euros, financés pour 80 % par une banque et pour 20 % d'apports du collectif d'agriculteurs (Behar, 2012 : 314). Si la Chambre d'agriculture est intervenue dans la constitution des savoirs techniques, administratifs et financiers de la coopérative (*ibid.*, 319), l'auteur ne précise pas les garanties qui ont été demandées par la banque pour qu'elle accepte de financer à 80 % cet ensemble d'installations, soit 13,28 millions d'euros.

<sup>2</sup> Titriser correspond à l'action de commuter une propriété ou une dette active en un titre cessible dans le cadre d'un marché financier (source : www.linternaute.com).

location. On ne va jamais acheter les terrains. Nous, on loue. Ensuite derrière, il y a des exigences de montage bancaire, avec un critère économique. C'est à dire de quelle manière je vais être sûr par rapport à la revente de mon courant que mon prêt va être remboursé.

Enquêteur : Et quelle est la relation avec la banque ?

Opérateur : On va voir la banque une fois le projet monté, finalisé. Alors qu'on pourrait croire que c'est une valeur sûre, parce qu'elle est portée par l'obligation d'achat, avec un tarif garanti sur 20 ans. (...) Ils[ont] un droit de regard sur tout. Ce sont des matériaux bancables. Cela fait partie du « top ten » des fabricants mondiaux.

Enquêteur : Bancable ? Expliquez-moi ?

Opérateur : C'est à dire qu'ils sont finançables. Si demain je prends des panneaux d'un chinois lambda, d'un indien lambda, la banque ne va pas vouloir financer. Il faut que l'on vienne se fournir chez certains fournisseurs de panneaux. On n'a pas non plus trop le choix en termes de matériel. On a le choix sans l'avoir. On a toujours le choix des panneaux, on nous l'a jamais imposé, mais parce qu'on a toujours travaillé avec des marques connues. Ce serait comme si demain, je prenais une Renault, une Peugeot, une Mercedes, plutôt qu'une « Tata », fabriquée en Inde.

Enquêteur : D'accord, la banque, elle vous dit, « non », non ?

Opérateur : La banque peut tout à fait dire : « non, cette marque de panneaux, j'en veux pas », pour telle et telle raison. ...

Enquêteur : Pourquoi ?

Opérateur : Parce que c'est par exemple fabriqué en chine, c'est un fabricant chinois qui n'a pas pignon sur rue, qui est un petit fabricant chinois, où la plupart de la production est faite à la main, il n'y a donc rien de mécanisable. Et que si demain il disparaît, il a beau me donner des garanties sur 20 ans, ou 25 ans, on ne sait pas ce qui va se passer.

Enquêteur : C'est la question des garanties en fait ?

Opérateur : En effet. Il y a la garantie du produit. Le produit est garanti trois ans. Et ensuite, on a la garantie de production. Et ça aussi, il faut la garantie que les panneaux vont continuer à produire au moins pendant les 20 ans. (...) Une première garantie de 10 ans à 95 %. Et ensuite une deuxième garantie à 85 % à 25 ans. Aujourd'hui, ils proposent des garanties dégressives et linéaires au niveau de la perte de production. Un panneau, une fois en fonctionnement, il va petit à petit commencer à s'user. Voilà. Et perdre de la puissance. On sait aujourd'hui qu'un panneau il va produire entre 25 et 30 ans. Par contre le rendement va chuter très très vite. C'est pour cette raison que les beaux sont signés sur une période minimum de 25 ans.<sup>1</sup>

A la lecture de cet extrait, on comprend que l'opérateur n'est plus maître de son projet lorsqu'il doit le financer. Il doit apporter 20 % de fonds propres pour qu'une banque accepte de prêter les 80 % restants. Mais la banque veut s'assurer qu'elle sera remboursée de la totalité de l'emprunt contracté. Ses exigences vont porter sur deux niveaux. D'une part, le prêt s'appuie sur la valeur du terrain et de la centrale une fois construite. Si pour une raison ou une autre, l'emprunt n'est pas remboursé, elle pourra toujours revendre le bail et la centrale pour se rembourser. Le bail emphytéotique signé entre l'opérateur et le propriétaire apparaît donc comme une valeur mobilisable pour garantir l'emprunt qui finance la centrale. D'autre part, la banque veut s'assurer que la centrale va bien dégager les revenus escomptés sur la période de remboursement du prêt. En d'autres termes, sachant que l'électricité est achetée par l'État à un prix fixé par avance pendant vingt ans, elle cherche des moyens qui lui garantissent une fiabilité de production électrique pendant ces vingt ans au travers des matériaux qui seront utilisés. C'est le cas pour les panneaux PV mais aussi pour les onduleurs. Elle s'appuie pour cela sur la fiabilité des constructeurs. La banque opère ainsi une hiérarchie entre les différents

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 17 avril 2012.



constructeurs de matériaux utilisés dans la construction de la centrale PV au sol. Pour qu'elle consente au prêt, il faut que les matériaux soient « bancables », c'est-à-dire qu'ils assurent les rendements attendus sur la période de remboursement du prêt et que leurs producteurs fournissent des garanties si les matériaux se révélaient défectueux.

Mais les banques ne détiennent pas ce niveau d'expertise dans l'évaluation des projets. Elles requièrent les services d'experts spécialisés dans le domaine qui vont étudier ces éléments à leur place. L'un de ces évaluateurs explique qu'il est « un acteur à l'articulation entre la banque et les opérateurs »<sup>1</sup>. Ainsi, le financement du projet nécessite une infrastructure organisationnelle propre. C'est en cela que la centrale devient un « produit financier », comme la définit notre interviewé. Il s'agit d'établir une valeur fixe, dans la durée, à une unité de production pour qu'elle intéresse les banques et les fonds d'investissement internationaux. Cette valeur, pour être commune à l'ensemble des acteurs de la finance, et pouvoir éventuellement circuler au sein de ce groupe, à la manière d'un actif économique, doit garantir une production, établie au travers de normes de construction qui sont propres au domaine de la finance et auxquelles se soumettent les opérateurs.

#### 2.4 La construction du projet, la gestion du site et de la production

Le projet financé, il ne reste qu'à construire la centrale. Si l'élaboration a pu durer entre 3 et 5 ans, la construction est une question de semaines, de quelques mois au maximum. Au préalable, l'opérateur s'est entendu avec la mairie pour rendre supportables les gênes liées au chantier. Plusieurs milliers de tonnes de matériels transitent, souvent sur des chemins de terre, des pistes en forêt. Il s'agit de prévenir le voisinage du caractère transitoire du chantier. Le terrain a été au préalable défriché. Des pelleteuses réalisent les tranchées, où les câbles de raccordement relient les panneaux entre eux, puis aux maisonnettes qui accueillent les onduleurs. Les structures qui supportent les panneaux sont montées, puis ancrées au sol à l'aide de vis inoxydables d'environ 1,5 mètre. Ce système, à l'inverse de plots en béton, véhicule l'idée d'une construction légère qui, à terme, laissera le site dans son « état initial »<sup>2</sup>, à la fin du tarif garanti d'achat ou du bail. Les panneaux sont ensuite installés sur les structures et l'ensemble est raccordé au réseau par le poste source. Une fois les travaux finis, le parc est clôturé et placé sous vidéo surveillance, de jour comme de nuit, à l'aide de caméras infrarouges.

---

<sup>1</sup> Extrait du journal de terrain (5 avril 2012) relatant un échange informel avec un évaluateur de projet de centrale PV au sol au repas de midi lors du « Colloque Photovoltaïque » organisé à Paris par le SER les 4 et 5 avril 2012.

<sup>2</sup> On fait ici référence à l'argument systématiquement avancé par les opérateurs, mettant en avant un mode de construction réversible, et donc censé être respectueux de l'environnement et du site d'implantation.

Toujours dans l'intention de sécuriser l'investissement, les banques exigent que le chantier soit confié à ce qui est appelé dans le jargon des opérateurs un EPCiste, terme tiré de l'acronyme anglais « Equipment Project Contractor », c'est-à-dire une entreprise qui prend en charge l'ensemble de la construction : « On leur confie ce qu'on appelle "un clé en main". Ils ont la responsabilité de nous livrer un parc qui fonctionne »<sup>1</sup>. Il s'agit de sociétés spécialisées dans la construction de ce type d'infrastructure technique. Les grands groupes étrangers, notamment allemands, espagnols ou portugais, qui ont développé plus tôt l'expérience de la construction de centrales PV au sol, ont ainsi pris une part importante de ce marché. Sur 137 centrales réalisées en France entre 2008 et 2013 dont on a pu identifier le constructeur, 45 sont des sociétés étrangères ou des groupements de sociétés dominés par une entreprise étrangère.

Les EPCistes, une fois la construction réalisée, ont aussi en charge l'exploitation. « Ils ont la responsabilité de nous livrer un parc qui fonctionne », précise ce même opérateur. Ils vont ainsi, pendant deux ans, se charger de vérifier le bon fonctionnement de la centrale : « C'est-à-dire que la centrale est garantie qu'elle va fonctionner à 92 % [de sa puissance maximale théorique]. Donc après, s'il y a des problèmes, c'est à eux de gérer. Si on est au-dessus de 92 %, on va leur verser un bonus. On considère que le parc fonctionne mieux que ce qui nous avait été annoncé, donc quelque part qu'ils ont bien fait leur travail. Ben, si on est en-dessous, il y a des pénalités. Et ça aussi c'est demandé par la banque »<sup>2</sup>. Là encore, tout le processus veut être maîtrisé par les banques, jusqu'à l'exploitation. Une fois les deux ans écoulés, soit l'opérateur veut garder l'EPCiste comme exploitant, en lui confiant le reste de la gestion pendant 18 ans, soit il peut « reprendre la main » et devenir lui-même vendeur d'électricité.

Par ailleurs, des mesures de gestion du site, prévues lors de l'élaboration du projet, sont mises en œuvre une fois la construction réalisée : re-végétalisation du site pour limiter les risques d'érosion ; débroussaillage régulier afin que la végétation ne fasse pas d'ombres aux panneaux. Cela peut être réalisé mécaniquement, mais aussi par des mesures symboliques d'insertion locale et sociale de l'aménagement, comme l'intervention d'éleveurs locaux de brebis, dont la pâture assure une herbe rase, ou la culture de plantes mellifères, associées à des apiculteurs avec leurs ruches. Des visites de la centrale sont parfois organisées pour des établissements scolaires, ou pour des touristes. Certains opérateurs peuvent conserver des équipes locales, assez restreintes et opérant au niveau régional, pour assurer ces

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 17 avril 2012.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, 17 avril 2012.

fonctionnements. D'autres dépêchent régulièrement leurs agents depuis Paris où sont généralement établis les sièges des entreprises françaises ou de leur filiale si elles sont étrangères. C'est pour ces opérateurs une manière de garder le contact avec les acteurs locaux qui côtoient quotidiennement le site d'exploitation, d'entretenir les confiances accordées réciproquement, en faisant le tour des responsables lors de chaque visite, sachant qu'aucun personnel permanent n'est présent une fois la centrale entrée dans son fonctionnement courant.

## 2.5 Des opérateurs s'accordant avec les institutions du territoire

Au final, la figure du constructeur de centrale PV au sol s'est complexifiée. De concepteur de projets, il devient vendeur de produits financiers au moment de leur financement, puis installateur lorsqu'il supervise les travaux des EPCistes ou s'y associe, et enfin exploitant s'il souhaite assurer la gestion de la production et du site, une fois la centrale en fonction. Mais si ce processus fait appel à de multiples compétences comme à des équipes de dimensions variées, c'est le plus souvent un chef de projet qui opère seul sur le terrain, s'adjoignant, en fonction des problèmes techniques, juridiques ou financiers que rencontre le projet, les personnels compétents pour y répondre. Cette étrange solitude du chef de projet face à une entreprise qui paraît très complexe s'explique selon nous par la primauté des compétences sociales qu'appelle ce type de projet dans l'ensemble des compétences qu'il nécessite. Ce ne sont pas tant des difficultés techniques qui attendent l'opérateur que la nécessité de trouver au sein des territoires qu'il prospecte des alliés institutionnels qui soutiennent cette installation.

### *Une entreprise d'institutionnalisation nécessitant des ressources relationnelles*

De ce point de vue, les opérateurs de parc solaire se retrouvent dans une situation comparable à celles qu'a pu étudier Gérard Krauss à propos d'entreprises pionnières développant des objets ou techniques innovantes dans un environnement institutionnel bien établi ou faisant défaut (2009). Les opérateurs de parc solaire partagent en partie ce contexte institutionnel incertain. C'est particulièrement vrai au niveau de leur implantation territoriale. Les institutions chargées d'énoncer des prescriptions à l'égard des parcs solaires ne possèdent pas de normes d'encadrement pour ces installations, mais peuvent fortement contraindre leur développement : la préfecture et la municipalité détiennent le pouvoir d'autoriser ou non ces installations ; les autres institutions organisées au niveau supra communal par territoire (intercommunalité, conseil général, conseil régional) ou domaine d'intervention (gestionnaires du réseau électrique, chambres consulaires) peuvent, suivant les types de support visé (agricole, naturel), empêcher ou du moins freiner leur implantation. C'est sans

doute moins vrai au niveau de leur financement : les banques et les fonds d'investissement sollicités par les opérateurs ont sans doute déjà financé des parcs solaires dans des pays plus avancés que la France en matière de développement du PV<sup>1</sup> et ont établi des normes pour garantir les emprunts qu'ils accordent. La mise en place d'agences chargées de ce contrôle viendrait corroborer la normalisation du financement de ces installations.

La principale difficulté que rencontrent les entreprises étudiées par Krauss réside dans l'appropriation par les institutions en charge du domaine d'activité du sens nouveau que propose l'innovation. Comme l'explique l'auteur, « il faut à l'entrepreneur au moins un acteur dominant qui se reconnaisse dans son projet, y croie, et soit prêt à l'aider pour créer les conditions sociales et institutionnelles lui permettant d'être entendu » (2009 : 174). Deux ressources clés sont identifiées par Krauss pour favoriser cette entreprise d'*institutionnalisation* d'un projet innovant : le travail relationnel et le capital social. La première renvoie à une compétence, soit « la capacité d'un acteur d'en motiver d'autres pour coopérer et s'engager dans l'action collective [, mais aussi celle] d'interpréter la situation et d'exploiter les opportunités du moment de façon intéressée » (Krauss, 2009 : 174, citant Fligstein, 2001). La seconde correspond à l'étendue et à la structuration de son réseau relationnel. Ce capital ne réduit pas en effet au seul nombre des contacts d'un individu, mais il inclut également : « la confiance d'un individu envers les autres, et la réputation d'un individu auprès des membres de la communauté ; les “valeurs et représentations communes”, incluant des langages, des codes et des expériences partagés ; la structure du réseau de relations », soit l'architecture de son réseau relationnel et les situations de dominé et de dominant qu'il occupe au sein de ce réseau (Ledunois *et al.*, 2010 : 21).

De notre point de vue, l'association de la municipalité à l'intention de projet correspond en grande partie et selon plusieurs niveaux, à ce processus d'institutionnalisation. En premier lieu, le maire, comme acteur dominant, ou du moins légitime dans le système technico-administratif local, constitue un premier jalon indispensable dans le processus de reconnaissance institutionnelle de cette intention. D'un point de vue symbolique, en acceptant l'implantation d'un parc solaire, il convient de son adéquation avec l'ordre d'aménagement communal. Il déclare en quelque sorte à ses pairs, mais surtout aux institutions supra-communales chargées de l'instruction de ce type d'aménagement, qu'il considère cette installation compatible avec l'occupation du territoire local. D'un point de vue procédural, son accord permet la révision simplifiée des sols accueillant le projet. Son soutien répond

---

<sup>1</sup> L'Espagne et l'Allemagne ont de ce point de vue quelques années d'avance.

aussi à un attendu normatif prescrit par l'instruction préfectorale<sup>1</sup>. L'association de la municipalité au projet se présente comme un partenariat institutionnel qui le légitime en partie auprès des institutions chargées de l'autoriser.

En deuxième lieu, le maire ou son équipe rapprochée chargée des questions d'aménagement, constitue avec l'opérateur, et parfois le propriétaire terrien s'il est différent de la municipalité, ce qu'on appelle une équipe-projet. On verra en effet dans la seconde partie de cette thèse que les membres de l'équipe-projet, dans le travail d'élaboration du projet, se pensent comme un collectif solidaire et autonome dont l'alliance pense rassembler l'ensemble des ressources nécessaires à sa bonne réalisation. Dans cette organisation, le maire apparaît parfois comme un acteur de premier ordre dans l'élaboration, mobilisant son capital social pour intercéder auprès d'institutions s'y opposant ou pour influencer celles frileuses à lui accorder un avis favorable. En intégrant le maire à l'élaboration, l'opérateur s'adjoint aussi le capital social institutionnel dont il dispose et qui peut s'avérer décisif dans l'obtention de l'accord des institutions prescriptives.

L'association du maire au projet fournit donc à l'opérateur des conditions institutionnelles qui s'avèrent indispensables à sa réalisation. Il habilite le projet auprès des autres institutions prescriptives en la matière, au moins en l'autorisant à être évalué par celles-ci, au plus en allant rechercher leur habilitation. L'opérateur cherche donc au travers du soutien municipal une institution habilitant son projet dans un contexte institutionnel incertain. La capacité de l'opérateur à intéresser le maire apparaît primordiale dans les différentes compétences qu'appelle le projet. Si l'opérateur peut faire évoluer, par différents moyens, la réception institutionnelle de son projet, ses marges d'action semblent plus réduites au niveau des prescriptions dont se dote chaque institution dans leur instruction respective. La convergence de leur prescription tend alors à homogénéiser la forme que revêtent les projets.

#### *Un processus d'homogénéisation des projets*

En effet, l'opérateur doit prendre en compte, et parfois se soumettre, à un ensemble de normes préconisées par différents niveaux institutionnels. Le maire peut vouloir que la centrale réponde à certains critères d'intégration à l'environnement local (usages, paysage). Le projet doit aussi s'adapter aux normes d'administration de l'État déconcentré, propres à chaque

---

<sup>1</sup> Les services instructeurs dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Bouches-du-Rhône requièrent le soutien de la municipalité pour que les projets obtiennent l'autorisation préfectorale. Dans le Var, pour les services déconcentrés de l'État, le soutien municipal ne confère pas au projet une légitimité supplémentaire par rapport à d'autres projets situés sur le territoire communal et portés par exemple par des acteurs privés en dehors de tout soutien municipal. On abordera plus précisément ces différences interdépartementales dans le prochain chapitre.

département et région, et non stabilisées dans le temps. Le parc solaire doit dans le même temps correspondre à la valeur économique établie pour ce type d'installation par les acteurs du champ de la finance pour pouvoir être financé.

Le projet peut ainsi apparaître en tension entre ces différentes attentes normatives. Pour autant, elles ne sont pas forcément orthogonales. Les acteurs de la finance attendent du projet qu'il soit purgé de tout contentieux, et donc d'une certaine manière, que sa territorialisation ne puisse être l'objet de conflits. Les services de l'État, au travers de leurs exigences, contribuent à trier ou à ajuster les intentions de projet à des attentes environnementales qui sont portées par des associations de défense de l'environnement et dont le contentieux est le principal levier d'action. Les acteurs locaux peuvent attendre de la centrale que sa production soit le plus longtemps effective, au moins pour garantir les taxes et loyers liés à sa localisation. Les normes des uns et des autres semblent se compléter tout au long d'un processus qui aurait tendance à faire converger l'élaboration des projets vers des formes relativement similaires.

Par ailleurs, on aurait tort de penser les opérateurs comme les seuls acteurs agissants du processus d'institutionnalisation des centrales PV au sol. Comme on le verra dans le chapitre suivant, les opérateurs proposent des intentions de projet principalement dans des territoires où il existe déjà des normes d'encadrement. Certes, on peut faire l'hypothèse que les opérateurs ont pu, du moins lors de leur mise en place, être consultés par les institutions qui ont établi ces normes. Mais ces normes ont ensuite eu leur propre cheminement indépendamment de l'action des opérateurs. Notamment, on verra qu'elles se sont diffusées entre départements limitrophes au moyen de circulations interinstitutionnelles horizontales et verticales. De même, les opérateurs se dirigent vers des emprunteurs qui connaissent déjà ces installations de production électrique. Ils sont ainsi davantage à la recherche d'institutions potentiellement habilitantes que d'institutions à habilitier. Ce sont donc surtout les intentions de projet qui se conforment aux contraintes institutionnelles plutôt que les institutions qui se plient à l'attrait de leur intention.

Par conséquent, pour expliquer l'homogénéité des projets, on peut faire l'hypothèse d'une double convergence : d'abord fonctionnelle, les attentes des différents prescripteurs se rejoignant autour d'une forme similaire ; ensuite, parce que les institutions, en tant que champ organisationnel, auraient peu à peu établi ce que Krauss décrit comme « un ordre cognitif et un classement de ce qui y est considéré comme sérieux, pensable et légitime » (2009 : 173). La nouveauté que constitue la centrale PV au sol doit paraître encadrée avec rigueur et sérieux pour être reconnue légitime dans le champ des acteurs chargés de leur encadrement, et ce avec

d'autant plus de vigueur, que les normes d'encadrement ont été imitées et reprises par des pairs institutionnels des départements voisins. Les normes seraient adoptées « non parce qu'elles seraient rationnelles et efficaces, mais parce qu'elles sont reconnues comme *légitimes* » (*ibid.*). Les pratiques se sont donc homogénéisées pour répondre à des exigences institutionnelles mimétiques. Ce processus ne doit cependant pas faire oublier celui de tri et d'apprentissage des opérateurs qui s'est opéré depuis le début du développement des parcs solaires en France. Il a, lui aussi, participé en partie à l'homogénéisation des pratiques, comme il a opéré des distinctions en fonction des apprentissages et des contextes d'élaboration que rencontraient les opérateurs.

### **3 Diversité et dynamique de la profession : les effets de tri et d'apprentissages**

#### 3.1 Au commencement, un procédé d'installation saisi par une pluralité d'opérateurs

*Une multitude d'opérateurs difficile à documenter*

Si l'inventaire national des centrales PV au sol a pu être réalisé, la difficulté est plus grande lorsqu'il s'agit de saisir l'ensemble des opérateurs qui se sont engagés dans l'élaboration d'intentions de projet de parc solaire. Les tentatives avortées, les reculs, les échecs ne laissent pas ou peu de traces. Autre difficulté : la disparition d'une partie de la filière du PV, dont les opérateurs de centrales, à partir de 2011 avec la chute des tarifs d'achat ou sous l'effet du rachat des petits opérateurs par des plus grands, ou encore de la revente de projets entre opérateurs une fois ceux-ci purgés de tout recours.

Et pourtant, ces phénomènes témoignent tout autant, et peut-être davantage que les projets réussis, de la dynamique de la filière. Les projets réussis ne reflètent que la partie émergée de l'iceberg qui agglomère l'ensemble des actions et des acteurs qui ont voulu mettre en œuvre des centrales PV au sol sur le territoire français. Ne penser que les réussites ne rend pas compte des échecs qui ont favorisé ces réussites par les apprentissages dont ils ont été l'occasion. De même, ne prendre en compte que les seules réussites fait courir le risque de passer à côté de certains types d'opérateur, qui, pourtant, ont participé de cette histoire et « marqué » les territoires et les acteurs locaux par leurs passages. Enfin, ne prendre que les réussites sans idée précise du commencement de leur élaboration peut donner l'illusion d'une « vague » continue et uniforme d'intentions de projet et d'opérateurs alors qu'il est possible que cette histoire offre plusieurs séquences de développement, en fonction des différents types d'opérateur qui ont investi ce segment de marché. Bref, ne prendre que la partie émergée de

cet iceberg ne documente que les « victoires » du développement des centrales PV au sol en les coupant des « défaites », des opérateurs qui sont venus s'essayer à l'élaboration de centrales, et qui participent dans leur ensemble, au travers des processus de tri et d'apprentissage à l'histoire de la territorialisation des centrales PV au sol en France.

Quelle trace reste-t-il alors de l'ensemble des intentions de projet menées par les opérateurs ? On a vu qu'il existe des inventaires rendus publics, comme celui du *Journal du photovoltaïque* qui est utile pour les projets effectivement réalisés mais qui n'informe pas de ceux qui ne l'ont pas été. Les dates de construction recueillies ne fournissent pas non plus une idée précise des dynamiques internes à la filière puisque la durée d'élaboration d'un projet est variable d'un projet à l'autre. Se baser sur ces seules dates risquerait de relater une chronologie décalée des phases d'engagement des différents types d'opérateur dans la filière, comme elles ne rendraient compte que des projets effectivement réalisés.

Internet informe également des projets dont les opérateurs ou des maires veulent faire la publicité. La presse quotidienne régionale (PQR), « marqué[e] par une relation très étroite d'interdépendance à des sources, (...) disposant de forts relais parmi les élus », reprend souvent tout ou partie des contenus qu'ils diffusent, s'en tenant à « une logique de description positive des évènements » (Neveu, 1999 : 60-61). Ce peut être aussi des associations, des collectifs, des élus, des syndicats ou des partis politiques, qui font la publicité de leur opposition au projet, là aussi reprise par la PQR, également « compréhensive à l'égard des mouvements sociaux, aussi longtemps que ceux-ci sont perçus comme exprimant une mobilisation du "local" qui n'y introduise pas de fortes tensions » (*ibid.* : 62). S'en tenir à ces sources d'information pour établir la date de commencement des projets prend pour appui leur moment de valorisation ou d'opposition, alors que ce moment peut se trouver inégalement éloigné du démarrage des intentions de projet.

Pour tenter de recueillir ces informations, des alertes Google ont été mises en place. On a vu la portée limitée de cette méthode dans la réalisation de l'inventaire national des parcs solaires effectivement construits : les données récoltées apparaissent moins complètes que celles du *Journal du photovoltaïque*, même si elles ont augmenté à la marge l'inventaire. Internet apparaît plus comme un outil de vérification ou de précision d'une donnée, qu'un bon outil d'inventaire si l'on se fie à ses seuls outils d'alerte ou de recherche. On a ainsi pu trouver à l'intérieur du site d'un opérateur et d'un quotidien régional des informations qui avaient échappé à ces outils.

D'autres sources peuvent aussi être mobilisées pour tenter de cerner ces mouvements. En



particulier, les techniciens des services déconcentrés de l'État, au travers du recueil des demandes d'autorisation, sont bien placés pour observer ces dynamiques. Sur les trois départements où l'enquête a été davantage poussée, les agents rencontrés ont suivi de 2006 à 2012 le développement des centrales PV au sol. Cependant, les services de l'État ne conservent que les pièces des demandes d'autorisation. Ils ne documentent pas les discussions, les prises de contact, les idées de projets, qui font pourtant partie de l'activité de territorialisation des opérateurs. En outre, l'État peut être jaloux de son savoir, ou méfiant à l'égard du chercheur, et ne donne pas toujours accès à ses archives. Nombreux sont les services qui m'ont refusé l'accès aux demandes de permis de construire, en cours ou refusées, au titre du secret industriel : ces informations fournissent les lieux de développement potentiel et pourraient faire l'objet de préjudices à l'encontre des opérateurs si jamais elles étaient divulguées. Cet argument m'a aussi été systématiquement avancé par les opérateurs pour ne pas avoir accès à l'ensemble des sites qu'ils avaient prospectés.

Pour autant, lorsqu'ils sont interrogés, les agents de l'État nous dépeignent quasiment un tableau similaire au sujet du développement des centrales PV au sol sur leur territoire. Ils décrivent la venue soudaine d'opérateurs jusqu'alors jamais vus. Plus exactement, chaque département décrit « sa vague » d'opérateurs selon son intensité et sa durée. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, celle-ci débute de manière massive dès 2006 : « Ensuite, en 2006, les opérateurs sont venus dans le département massivement : il y avait l'ensoleillement et peu de monde »<sup>1</sup>, explique un technicien du conseil général associé dans ce département à la pré-instruction des intentions de projet. Dans le Var, cette vague commence en 2009 et comprend différents types d'opérateur suivant leur ordre d'arrivée : « De 2009 à 2010, des centaines de personnes différentes ont été reçues, du plombier zingueur à la multinationale. Des Espagnols, des Français nordistes. Les opérateurs de la région PACA ont été plus tardifs. C'était en premier des opérateurs qui avaient l'habitude de monter des projets dans l'ouest de la France »<sup>2</sup>, indique un technicien des services déconcentrés de l'État dans le Var. Dans les Bouches-du-Rhône, la vague arrive plus tard, fin 2009, et s'avère donc plus courte au regard du brusque arrêt que provoque l'instauration du moratoire fin 2010 : « De toute façon, par rapport au démarrage, au début il y avait une multitude de sociétés qui apparaissaient dans tous les sens, et au fur et à mesure, cela se réduit énormément »<sup>3</sup>, rappelle ce technicien de la

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un technicien du conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, 10 janvier 2012.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la Direction départementale des territoires du Var, 21 juin 2012.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la Direction départementale des territoires des Bouches-du-Rhône, 12 janvier 2012.

Direction départementale des territoires. Des premiers éléments de description se stabilisent donc : les opérateurs apparaissent en nombre, mais pas au même moment, puis un tri s'opère et leur nombre se réduit. Un mouvement commence à se dessiner, mais il reste largement imprécis. Ces discours, certes informés, ne qualifient ni quantifient précisément ces acteurs.

#### *Un document providentiel*

Un tableau de suivi des intentions de projet, confié par un technicien des services déconcentrés du département des Alpes-de-Haute-Provence, apporte des éléments permettant de documenter en partie ce point aveugle. Ce tableau apparaît comme une tentative pour catégoriser les intentions qui se présentent à un agent en charge d'administrer les autorisations de centrales PV au sol. Les variables utilisées, en autant de colonnes au traitement incomplet, tentent de recouvrir les situations dans lesquelles se présentent ces intentions. Ce document rappelle en quelque sorte notre pratique inductive de sociologue face à des faits isolés. Cette pratique cherche à qualifier de nouveaux objets en proposant, au fur et à mesure de la collecte des informations, des indicateurs qui tentent d'en décrire les caractéristiques. L'utilisation du tableur, avec ses lignes où s'accumulent des objets similaires et ses colonnes qui sont autant de variables descriptives, devient un outil de classification et d'ordonnancement d'une réalité éclatée dans laquelle on souhaite rechercher des régularités. Une fois qu'une typologie apparaît, la multitude des variables utilisées s'amenuise pour se limiter aux plus pertinentes, les plus génériques, au risque de perdre les particularités de certains objets, soumis à la dictature d'une homogénéisation de la description.

Ici, ce document est encore un document de travail, reflétant la tentative d'un service de l'État d'encadrer un nouvel objet d'aménagement qui surgit dans sa compétence. Nous sommes fin 2007, ou plutôt, la plus ancienne date inscrite dans une ligne remonte au 28 décembre 2007. Nous ne savons pas si celle-ci a été inscrite *a posteriori*, lorsque le technicien s'est mis en tête de répertorier les intentions compte tenu de leur multiplication, ou si cette intention est la toute première. Deux d'entre elles ont été déposées ce jour, sous forme de permis de construire (notés PC colonne « DATE PC/CU<sup>1</sup> déposé »). Il faut alors avoir à l'esprit qu'aucune centrale PV au sol n'a été construite à ce moment-là en France. La première voit le jour quelques mois plus tard à Narbonne<sup>2</sup>. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, il faut attendre 2009, avec les constructions des centrales de Manosque et de Ste Tulle, pour que de premiers aménagements de ce type soient connus des services instructeurs. Ces derniers m'ont en effet

---

<sup>1</sup> PC pour permis de construire et CU pour certificat d'urbanisme.

<sup>2</sup> Elle est inaugurée le 18 décembre 2008, mais a été construite quelques mois plus.

confirmé en entretien qu'ils n'ont pas effectué de visites à l'extérieur pour se former à cette question. Donc, notre technicien est confronté à de nouveaux aménagements par les opérateurs qui viennent lui présenter des intentions de projet et, en bon fonctionnaire, responsable « de l'aménagement du territoire [et du] suivi des projets »<sup>1</sup> à la demande du Préfet, il tente de ranger les informations qui viennent à sa connaissance. Le tableur qu'il crée répertorie de décembre 2007 à novembre 2011, 123 intentions, caractérisées au travers de 27 indicateurs<sup>2</sup>. Ce document constitue sans doute un des meilleurs témoignages de la « vague » d'intentions de projet qui s'est abattue sur ce département à cette période.

Pourquoi ce technicien m'a-t-il transmis ce document alors que j'ai essuyé tant d'échecs dans la récolte de ce type de données avec ses homologues des autres départements enquêtés ? L'entretien que j'ai eu avec lui était teinté d'un sentiment de dépit, de colère, au sujet de la description qu'il faisait de ce moment d'aménagement du département. Des éléments dans son entretien décrivent des dissensus avec le sous-préfet en charge des énergies renouvelables, perçu comme « pro-opérateur [alors] qu'il faut un cadre à peu près qui tienne la route »<sup>3</sup>. Pour lui, il fallait que ces centrales au sol profitent en priorité aux communes, en s'installant sur des terrains publics : « Alors que nous, on a toujours tenu à ce que soient les communes qui définissent »<sup>4</sup>. Le sous-préfet n'a pas, selon lui, insisté sur cet aspect, préférant accélérer la mise en œuvre de ces intentions : « Le décideur, c'est le sous-préfet. (...) C'était quelqu'un qui avançait à 180 à l'heure. Il disait "vous faites ce que vous voulez, mais moi j'avance." »<sup>5</sup>. Au bilan, les communes lui semblent ne pas avoir profité assez de ce développement : « On n'en a pas tiré le bénéfice qu'il fallait en retirer »<sup>6</sup>. Les techniciens des services de l'État rencontrés dans les autres départements ne sont pas critiques vis-à-vis de leur mission et de leur hiérarchie, ou du moins ne l'ont pas exprimé. Ils sont d'accord avec la manière dont leur sous-préfet a géré ces questions. Ils ont le sentiment que leur travail faisait sens à l'intérieur des procédures administratives mises en place.

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un technicien, 28 avril 2012.

<sup>2</sup> N°INSEE de la commune, nom de la commune, opérateur, numéro projet, Lieu-dit, Nature des sol (à partir de la nomenclature Corine Land Cover de 2006), Superficie en ha du projet, Puissance installée (MW), document d'urbanisme opposable, modification du document d'urbanisme, date de passage en commission des sites, accord/avis de la commission des sites, Date de guichet unique, Conseils du guichet unique (non exhaustif), PC-CU ou DP (déclaration de projet), numéro PC/CU/DP, Nb PC/CU par parc (ou par site), Date PC/CU déposé, avis autorité environnementale, Enquête publique, Date limite réponse PC, Date PC/CU accordé ou refusé, Recours, Décision finale, code avancement, avancement, observations.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un technicien, 28 avril 2012.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec un technicien, 28 avril 2012.

<sup>5</sup> Extrait d'entretien avec un technicien, 28 avril 2012.

<sup>6</sup> Extrait d'entretien avec un technicien, 28 avril 2012.

Ainsi, le technicien des Alpes-de-Haute-Provence, globalement mécontent, trouve sans doute dans mon intérêt de chercheur une occasion de formaliser ce mécontentement. Je peux lui apparaître comme un allié. Perçu comme « neutre », je peux être à ses yeux le porte-parole de ce mécontentement en portant à la connaissance du public, au travers la diffusion de mes résultats de recherche, la gestion jugée trop volontariste de ce sous-préfet qui aurait, selon lui, insuffisamment fait bénéficier le territoire de ces développements. Ce tableau et sa transmission informelle<sup>1</sup> apparaissent comme une manière de me montrer qu'il a fait son travail consciencieusement, que ce n'est pas de sa faute si tant d'hectares ont été abandonnés à l'installation de panneaux PV, qu'il a essayé de contrôler ce développement avec les outils dont il disposait.

Ce document a d'autant plus d'intérêt que les Alpes-de-Haute-Provence sont précurseurs dans l'accueil des centrales au sol. Si ce département n'est pas le seul à accueillir leur installation, il se distingue dès 2009 par le plus grand nombre de réalisations en France et ce jusqu'en 2011<sup>2</sup>. Sachant que les projets réalisés ne rendent pas nécessairement compte des intentions qui ont avorté et de celles en cours d'élaboration, ce département renseigne, à partir des caractéristiques qui lui sont propres, des débuts de l'élaboration des centrales PV au sol en France et de la sélection des opérateurs.

#### *Les Alpes-de-Haute-Provence pour saisir la dynamique d'implication d'une grande variété d'opérateurs*

Si l'on veut saisir la dynamique des entreprises qui investissent ce segment sur l'ensemble de la période, un premier traitement croisant l'année<sup>3</sup> d'apparition des intentions de projet et les types d'opérateur permet de distinguer différentes séquences (tableau 7). Les premiers acteurs à investir cette filière en 2008 sont ce que nous appellerons les « grands groupes nationaux de production d'électricité » et les « PME des EnR ». Les premiers correspondent aux grands producteurs nationaux d'électricité, affiliés à ce que nous avons appelé « *le Secteur* » dans le premier chapitre, qui regroupent EDF au travers de sa filiale EDF EN, GDF-Suez, mais aussi EON, alter-égo allemand d'EDF. Ces grands groupes apparaissent comme les principaux précurseurs dans l'invention et le développement des centrales PV au sol. EDF EN réalise les

---

<sup>1</sup> À la fin de notre entretien nous convenons qu'il me transmettra des documents sous réserve de l'autorisation du sous-préfet. Rencontré quelques semaines plus tard, ce dernier refuse que je puisse y avoir accès. Mais le technicien n'a pas attendu cette autorisation, et m'a transmis le soir même de notre entretien ce tableau (non mentionné lors de notre entretien) et des comptes rendus de réunions (qui étaient eux l'objet de ma demande).

<sup>2</sup> Ce département accueille le plus grand nombre de réalisations de centrales PV au sol en 2009 (2), 2010 (3) et 2011 (8).

<sup>3</sup> Parce qu'ils correspondent à un même ensemble chronologique et que leur séparation nous semblait compliquer la lecture du tableau, les deux projets datés de fin 2007 ont été comptabilisés dans l'année 2008.

trois premières centrales PV au sol sur le territoire français (Narbonne (11), Manosque et Ste Tulle (04)). EON est le premier groupe étranger qui construit des centrales PV au sol en France, important ici le savoir-faire déjà constitué en Allemagne. Les seconds sont des PME des EnR françaises, dont beaucoup avaient déjà des activités dans l'éolien avant qu'elles investissent les centrales solaires au sol. C'est par exemple Eco-Delta, entreprise basée à La Ciotat qui réinvestit dans les Alpes-de-Haute-Provence des territoires déjà prospectés pour l'éolien. Mais c'est aussi Solairedirect, sans passé éolien, qui, à l'occasion de la prospection de la vallée de la Durance, investit fortement ce segment de marché.

Tableau 7 : Distribution des intentions de projet de parc solaire dans les Alpes-de-Haute-Provence suivant le type d'opérateur et l'année d'apparition<sup>1</sup>

Année	Type d'opérateur	Grands groupes nat. de pdn d'élect.		PME EnR		Grands groupes EnR		TPE EnR		Hors énergie		Total	
		Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
2008		6	23	16	62	4	15					26	100
2009		2	7	16	59	7	26	1	4	1	3,7	27	100
2010		3	7	26	58	7	16	6	13	3	6,7	45	100
2011				6	40	1	7			8	53	15	100
Total		11	10	64	57	19	17	7	6	12	11	113	100

Source : DDT 04.

Viennent ensuite ce que nous appellerons les « grands groupes de l'EnR », qui sont, dans les faits, exclusivement étrangers. Anciennes PME des EnR, de nationalité allemande (Juwi, Q-Cells), belge (Enfinity) ou américaine (Colexon), elles se sont largement développées et arrivent sur le territoire français avec des moyens plus importants que leurs « cousines » françaises. Moins implantées localement, elles arrivent moins vite que les grands groupes nationaux de production d'électricité ou les PME de l'EnR français sur le territoire métropolitain.

Après cette première vague de sociétés expérimentées, apparaissent des sociétés plus petites, comme des TPE nouvellement créées sur le segment du PV, ou des particuliers directement porteurs d'intentions de projet. Ces entreprises que nous dénommerons les « TPE des EnR » ont déjà une expérience dans des projets sur toiture, souvent à la limite des 250 kWc afin de bénéficier d'un tarif plus élevé<sup>2</sup>.

Enfin, le dernier type d'opérateur qui apparaît sur ce segment n'est pas originaire du domaine

<sup>1</sup> Sur les 123 intentions de projet, certaines n'avaient pas de date, ou pas de nom de l'opérateur, ce qui explique parfois la différence entre le total du traitement et le nombre d'intentions présentes dans la base initiale.

<sup>2</sup> Avant le moratoire, le tarif d'achat de l'électricité appliqué aux installations dont la puissance maximale est de 249 kWc, est en moyenne supérieur de 10 c€/kWh (37 au lieu de 27,6) à celle achetée aux installations dont la puissance est égale ou supérieure à 250 kWc.

de l'énergie, désigné « hors énergie ». Il s'agit de particuliers et d'entreprises du BTP. Des particuliers, au travers de société civile immobilière ou en leur nom propre, soumettent fin 2009 et courant 2010, des intentions de projet à la limite des 250 kWc afin de bénéficier d'un tarif plus élevé, à l'instar de certaines TPE des EnR. Une entreprise de BTP locale propose en 2010 une installation de grande dimension (12 ha). En 2011, c'est un grand groupe national du BTP qui présente des petites intentions de projet sur des terrains qui jouxtent une infrastructure autoroutière dont il a la charge. On peut ici faire l'hypothèse que la mise en œuvre de centrales PV au sol est directement lié à l'activité d'aménagement de ces acteurs, en tant que professionnels du BTP ou en tant que propriétaires terriens accoutumés à valoriser leur terrain au travers d'opérations d'aménagement, et des opportunités de diversification qu'elle offre.

### **Méthodologie utilisée pour décrire les opérateurs de parc solaire**

La base des 123 intentions de projet identifiées par le technicien des services déconcentrés des Alpes-de-Haute-Provence a été croisée avec l'inventaire national des réalisations réalisé à l'occasion de cette recherche. La dynamique d'engagement des opérateurs dans ce nouveau segment de marché est ainsi saisie en comparant les intentions de projet présentées et celles réellement réalisées. Pour cela, on a établi une première typologie des opérateurs. Chaque intention de projet a reçu une date en prenant la plus ancienne<sup>1</sup> présente dans le document du technicien des Alpes-de-Haute-Provence. Chaque opérateur a été classé à partir de la connaissance préalable de son d'activité et de la nature de son entreprise. Une mini biographie de chaque entreprise, réalisée à partir des éléments de description disponibles sur Internet, s'attache à connaître la taille des entreprises impliquées (grand groupe, PME ou TPE<sup>2</sup>), sa nationalité, les différents types d'installations électriques réalisées (autre forme de production massive d'électricité (thermiques à flamme, à chaudière nucléaire, éolien), autre EnR, seulement solaire, activité dominante sur toiture, activité dominante au sol, expérience préalable dans le domaine de

<sup>1</sup> Ce peut être la date de passage en commission des sites (obligatoire lorsque la commune est soumise à la loi Montagne et qu'il est nécessaire de rendre compatible le document d'urbanisme avec l'installation d'une centrale PV au sol), la date de pré-instruction collégiale du projet (dit « guichet unique ») ou la date de dépôt du permis de construire ou du certificat d'urbanisme.

<sup>2</sup> L'INSEE distingue quatre grands types d'entreprises, les microentreprises (appelés aussi très petites entreprises (TPE)), les petites et moyennes entreprises (PME), les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et les grandes entreprises, à partir des effectifs salariés, du chiffre d'affaire ou du bilan (Hecquet, 2010 : 1). Mais, afin de conserver des effectifs statistiques suffisamment importants, nous avons réduit ces quatre types à trois en regroupant les ETI et les grandes entreprises : ces deux types se ressemblent par leur organisation « en groupe » (*ibid*, p. 3) et leur développement à l'international. On remarquera cependant que cette classification pose des problèmes dans une analyse dynamique de l'évolution des entreprises : certains opérateurs ont pu fortement se développer sur la période étudiée, et/ou se positionner à l'international lorsque le marché français s'est contracté à partir de 2011. Des PME peuvent ainsi « ressembler » à des ETI en fin de période. On analysera ces évolutions à la suite de ces traitements statistiques. Dans notre typologie, les TPE correspondent aux entreprises de moins de 10 salariés ; la catégorie des PME est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes ; les grands groupes ont des effectifs supérieurs à 250 salariés. Quand il n'a pas été possible de trouver le nombre de salariés, nous avons alors pris en compte le chiffre d'affaires, plus facilement disponible sur Internet au travers des sites de référencement d'entreprises. Lorsque le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 50 millions d'euros ou lorsque le bilan n'excède pas 43 millions d'euros, l'entreprise est considérée comme une PME. Enfin, lorsqu'il s'agit de filiale, on prend en compte l'entreprise à laquelle est rattachée la filiale.

l'éolien), ou l'activité de l'opérateur s'il n'est pas originaire du monde de l'énergie (bâtiment et travaux publics (BTP) ou particulier). La typologie propose de distinguer 5 types d'entreprises différentes. Des traitements statistiques réalisés à partir du logiciel *Modalisa* ont recherché les critères permettant d'expliquer les dynamiques d'engagement observées.

Chaque type d'opérateur présente une dynamique particulière d'engagement sur le segment de marché des parcs solaires (tableau 8). Les grands groupes nationaux de production d'électricité apparaissent dès 2008, mais un seul intervient jusqu'en 2010. Au contraire, les PME et grands groupes de l'EnR sont à la fois beaucoup plus nombreux, comme leur investissement sur ce segment reste soutenu sur toute la période. La chute de leurs nouvelles entrées en 2011 s'explique par le moratoire. Enfin, le mode d'intervention des TPE de l'EnR, des entreprises du BTP et des particuliers se limite le plus souvent au montage d'une seule intention de projet, ou d'un ensemble d'intentions, tentatives qui ne sont pas rééditées par la suite.

Tableau 8 : Nombre d'opérateurs et nouveaux entrants dans le département par année suivant les types d'entreprises proposant des intentions de projets de centrales PV au sol.

Type d'opérateur	Grands groupes nat. pdn élect.		PME EnR		Grands groupes EnR		TPE EnR		Hors énergie	
	Eff.	dont nvx	Eff.	dont nvx	Eff.	dont nvx	Eff.	dont nvx	Eff.	dont nvx
2008	3		3		2					
2009	1	0	4	1	3	2	1		1	
2010	1	0	11	7	4	2	4	3	3	3
2011	0	0	3	1	1	0	1		1	1
Total				9		4		3		3

Source : DDT 04

### 3.2 Les effets de filtrage

Pour expliquer ces modes d'engagement spécifiques à chaque type d'opérateur il faut penser leur intérêt à poursuivre des investissements dans l'élaboration de nouvelles intentions de projet en fonction des difficultés qu'ils rencontrent et des changements qui interviennent sur ce segment de marché. Pour les grands groupes nationaux de production d'électricité et des EnR, la baisse des tarifs d'achat en 2011 marque la fin de leur intérêt pour ce type de production électrique. Ceci se confirme au niveau national au regard de la décroissance des projets réalisés à partir de 2012 (tableau 11).

Tableau 9 : Réussite des projets de parc solaire pour chaque type d'opérateur

Type d'opérateur Année de soumission	Grands groupes nat. pdn élect.	PME EnR	Grands groupes EnR	TPE EnR	Hors énergie
2008	6	16	4		
2009	2	16	7	1	1
2010	3	24	7	8	3
2011	0	5	1	1	8
Total	11	61	19	10	12
Réalisé en 2014	6	7	2		

Source : DDT 04

Pour les TPE de l'EnR, le BTP et les particuliers, ce sont les échecs qu'ils rencontrent qui les démobilisent de ce segment d'activité. Aucune des intentions de projet qu'ils présentent dans les Alpes-de-Haute-Provence n'aboutit à une réalisation (tableau 9). Parmi les procédures d'instruction possibles<sup>1</sup>, ils ont choisi les certificats d'urbanismes et les déclarations de projet (tableau 10) afin d'éviter un processus d'élaboration qui leur serait trop long et coûteux. Si le flou réglementaire qui entoure l'encadrement des centrales permet théoriquement l'utilisation de telles procédures jusqu'en novembre 2009, leurs intentions échouent face aux demandes d'études qui leur sont adressées par les services instructeurs. Ils n'ont sans doute pas alors les ressources financières ni la maîtrise des risques liés à ce type d'investissement pour engager davantage de moyens financiers, à la différence des autres opérateurs, comme le signale ce technicien : « Puis c'est toujours pareil, [ce grand groupe national de production d'électricité] ou [cette PME de l'EnR], quand il y a besoin, qu'il faut ressortir une étude, ils ont les moyens. Les plus petits, c'est quand même plus dur pour eux »<sup>2</sup>. L'autorité instructrice sélectionne finalement les opérateurs à partir des moyens qu'ils étaient prêts à investir dans ce type d'installation.

<sup>1</sup> La production d'un certificat d'urbanisme, qui doit montrer que la vocation des terrains concernés est conforme à l'implantation d'une centrale PV au sol ; la déclaration de projet, dont l'utilisation revient à considérer que les panneaux PV ne sont pas assimilés à des constructions mais à de simples aménagements ; le dépôt de permis de construire.

<sup>2</sup> Extrait d'un entretien avec un technicien de la Direction départementale des territoires, le 12 janvier 2012.



Tableau 10 : Documents d'urbanisme<sup>1</sup> utilisés par les opérateurs pour encadrer leurs intentions de projet de centrales PV au sol

Type d'opérateur Document d'urbanisme utilisé	Grands groupes nat. de pdn d'élect.	PME EnR	Grands groupes EnR	TPE EnR et ent. hors énergie	Total
Certificat d'urbanisme		2		3	5
Déclaration de projet				9	9
Permis de construire	8	29	5	1	43

Source : DDT 04.

Si l'on transpose sur les réalisations nationales la typologie des opérateurs construite dans les Alpes-de-Haute-Provence, la même séquence est observée (tableau 11), mais décalée de la durée nécessaire à la construction des projets. Ce sont d'abord les grands groupes nationaux de production d'électricité qui réalisent des projets, puis les PME des EnR, suivis par les grands groupes des EnR. Les TPE des EnR et d'autres entreprises non spécialisés dans la production d'énergie arrivent tardivement et réalisent une très faible part des projets (5 %). Le manque de moyens des TPE des EnR et la faible spécialisation des autres ont fragilisé leurs projets, même si certains ont pu tout de même voir le jour. Leur réalisation s'apparente finalement à « des coups », réalisés en dehors de leurs domaines d'appartenance, et qu'ils ne reproduiront pas ou peu. Les grands groupes nationaux de production d'électricité ne disparaissent pas forcément après 2010, contrairement à ce que pouvait montrer notre zoom sur les Alpes-de-Haute-Provence, mais ils deviennent minoritaires dès 2011, pour ne porter que 10 % des réalisations en 2013. Ils se maintiennent alors dans ce segment quasi exclusivement au travers de projets qu'ils soumettent aux appels d'offre nationaux. Trois des quatre installations qu'ils construisent en 2013 ont été lauréates en 2012. Les grands groupes de l'EnR, exclusivement étrangers, désinvestissent aussi ce segment corrélativement à la baisse du tarif d'achat. En revanche, les PME de l'EnR continuent à investir ce segment d'activité via le tarif d'achat conventionnel, alors que les rentabilités par projet ont fortement baissé. En 2013, seuls 5 parcs sur les 32 construits par ce type d'opérateurs bénéficient d'un tarif d'achat valorisé dans le cadre de la procédure d'appel d'offre.

<sup>1</sup> Sur les 123 intentions de projet, le technicien n'avait connaissance du document d'urbanisme utilisé par l'opérateur pour seulement 57 d'entre elles.

Tableau 11 : Distribution des centrales PV au sol réalisées par type d'opérateur et par année de réalisation en France métropolitaine de 2008 à 2013.

Type d'opérateur	Gd gpe nat. de pdn d'élect.		PME EnR		Grand groupe EnR		TPE EnR et ent. hors énergie		nc		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
2008	1										1	
2009	2		1								3	
2010	6	33	6	33	4	22	2	11			18	100
2011	11	19	29	51	11	19	5	9	1	2	57	100
2012	5	20	14	56	2	8	3	12	1	4	25	100
2013	4	9	33	75	5	11	2	5			44	100
Total	29	20	83	56	22	15	12	8	2	1	148	100

Sources : *Journal du Photovoltaïque* et Internet.

### *Une expérience éolienne qui devient accessoire au fil du temps*

Cet engagement différencié des opérateurs peut aussi s'interpréter à partir de l'expérience préalable des entreprises. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, plus de 70 % des premières entreprises présentes sur ce segment de marché ont déjà réalisé des installations éoliennes (tableau 12). L'orientation de leur activité en direction des centrales au sol correspond à ce qu'elles considèrent comme une diversification à l'intérieur du développement des EnR, compte tenu que la réalisation de parcs solaires emprunte à la conception d'éoliennes de nombreux savoirs et savoir-faire.

Tableau 12 : Expérience préalable des opérateurs suivant l'année d'apparition des intentions de projet de centrale PV au sol dans le département des Alpes-de-Haute-Provence

Expérience de l'éolien	oui		non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Année d'apparition						
2008	19	73	7	27	26	100
2009	16	57	12	43	28	100
2010	15	33	30	67	45	100
2011	4	27	11	73	15	100
Total	54	47	60	53	114	100

Sources : *Journal du Photovoltaïque*, Internet, sites Internet des opérateurs, entretiens avec les opérateurs (n=10).

Mais, dans les années suivantes, cette part de l'expérience de l'éolien tend à diminuer parmi les opérateurs présents sur le segment, pour devenir minoritaire à partir de 2010. Des PME des EnR ayant appris à développer des grandes installations PV sur toiture s'essayent dans des intentions de projet au sol sans avoir d'expérience dans d'autres types d'installation de production massive d'électricité renouvelable.

Tableau 13 : Expérience préalable dans l'éolien des opérateurs dans les réalisations de centrales PV au sol en France métropolitaine de 2008 à 2013

Année de réalisation	Expérience de l'éolien		oui		non		nc		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
2008	1	100							1	100
2009	2	67	1	33					3	100
2010	12	67	6	33					18	100
2011	31	54	25	44	1	2			57	100
2012	15	60	9	36	1	4			25	100
2013	21	48	23	52					44	100
Total	82	55	64	43	2	1			148	100

Source : *Journal du Photovoltaïque*, Internet, sites Internet des opérateurs, entretiens avec les opérateurs (n=10).

Ce constat établi pour les Alpes-de-Haute-Provence se retrouve au niveau national. La diminution des entreprises ayant une expérience éolienne au profit d'opérateurs uniquement spécialisés dans le solaire s'opère entre 2010 et 2013 (tableau 13). Ce phénomène est amplifié par la venue des grands groupes des EnR spécialisés dans le solaire, comme Colexon, Belectric, Enfinity, Gehrlischer Solar, Phoenix Solar ou Conergy, mais également de PME des EnR françaises et étrangères, spécialisées dans les installations solaires sur petites et grandes toitures, qui tentent d'investir le segment des installations au sol.

#### *Vers une spécialisation dans les centrales au sol*

Cependant, les difficultés administratives et financières décrites plus haut font refluer une partie des plus petites PME, ainsi que les TPE, en dépit de quelques réussites au sol, souvent aussi des échecs. Certaines demeurent encore sur les deux segments, comme Quénéa, Urbasolar, VSB EN ou Valeco. D'autres se spécialisent sur le segment des centrales au sol, abandonnant les installations en toiture. L'absence de maîtrise du bâti<sup>1</sup> supportant les panneaux est notamment considérée comme un risque que les banques ne souhaitent pas supporter au regard des emprunts qu'elles concèdent et des objectifs de production attendus<sup>2</sup>. C'est par exemple le cas de Solairedirect, qui est le deuxième installateur français de centrales au sol après EDF EN et qui a eu pendant un temps une activité PV sur les petites et grandes toitures, avant de se centrer sur les seules réalisations de centrales au sol. Ce cas de figure se retrouve aussi pour les sociétés Akuo, Photosol, Solarezo, Photeïs, ou Maïa Solar. L'expérience de l'éolien ne disparaît pas pour autant de ce milieu entrepreneurial. 45 % des entreprises ont encore cette expérience en 2013. Mais, au fur et mesure que s'autonomise les

<sup>1</sup> Pour les installations sur toiture, les opérateurs ne sont pas propriétaires du bâti et n'ont donc pas la garantie que les toitures pourront soutenir les panneaux durant toute la période d'achat garanti.

<sup>2</sup> Analyse recueillie lors d'entretiens informels réalisés avec des banquiers finançant des projets de centrales au sol, lors d'inaugurations de centrales au sol et dans les colloques nationaux du PV de 2012 et 2013, organisés par le SER.

procédés de réalisation des parcs solaires, les équipes qui travaillent sur ces installations ne sont plus recrutées à partir de ce bagage de l'éolien. Il ne s'avère pas indispensable à l'élaboration de centrales PV au sol, qui constitue son propre savoir-faire, ses méthodes et compétences.

### 3.3 Les structures de financement des projets et développement des entreprises : une dynamique de concentration en amont et en aval de la filière

#### *Des modes de financement spécifiques à chaque type d'opérateur*

Enfin, un des facteurs de différenciation dans l'organisation et la structure d'intervention des entreprises se situe au niveau de leurs financements. De ce point de vue, PME et grands groupes n'ont pas les mêmes contraintes. Mais les deux grands modèles qu'ils supposent peuvent être compris de manière dynamique. Les grands groupes n'ont pas de problème pour financer leurs projets puisqu'ils peuvent eux-mêmes supporter les coûts de développement et d'investissement. Ils profitent ainsi de leur capacité d'autofinancement qui les distingue, plus encore que le nombre de leurs salariés, des autres catégories d'entreprises<sup>1</sup>. Ce capital à disposition leur permet par exemple de construire des projets qui ne sont pas encore purgés de tout recours. Ces grands groupes ont aussi souvent leur propre filière d'acquisition des panneaux PV afin de garantir leur approvisionnement et de négocier les prix. Ils sont finalement leur propre banquier, des équipes financières évaluant les risques en interne. Sur les sept grands groupes identifiés, tous sont propriétaires et opérateurs de leurs centrales. Certains les revendent ensuite à des fonds boursiers pour en financer de nouvelles. Quatre sont également leur propre EPCiste. Ils intègrent ainsi verticalement toute la chaîne de production de ces installations.

Les PME des EnR sont financées suivant d'autres mécanismes. Pour leur fonctionnement, elles font appel à des « private equity », c'est-à-dire à du capital investi à risque par des actionnaires, avec des fortes attentes en termes de rentabilité. Pour la réalisation des projets, deux possibilités s'offrent à elles : soit le projet est vendu à des fonds d'investissement (de type fonds de pension, ou sous forme d'actions en Bourse) qui cherchent des revenus stables et sur le long terme ; soit ces PME financent 20 % du projet et empruntent les 80 % manquants aux banques.

Avoir un fonctionnement financé en *private equity* conduit mécaniquement à un financement

---

<sup>1</sup> En France, l'INSEE dénombre en 2007 242 entreprises qualifiées de « grandes », toutes organisées en groupe. Elles « supplantent [les] autres catégories par l'importance des moyens qu'elles engagent : elles représentent à elles seules 65 % des immobilisations et 59 % du total de bilan des entreprises. Elles concentrent en outre 62 % de la dépense intérieure de recherche et développement des entreprises » (Hecquet, 2010 : 3).

extérieur des projets pour assurer un rendement élevé aux actionnaires ayant investi en *private equity*. Mais les PME n'ayant pas les moyens de financer les 20 % pour devenir propriétaires des projets qu'elles développent, les revendent, engrangeant d'importantes plus-values. Ces plus-values peuvent alors leur permettre de se dégager des *private equity*, et d'autofinancer les nouveaux parcs qu'elles installent. Les fonds propres et revenus de ces PME peuvent ainsi augmenter jusqu'à ce qu'ils dégagent les moyens suffisants à leur fonctionnement et à leurs investissements. Ces sociétés défendent une vision de long terme, détachée des contingences de la bourse et des retours rapides sur investissement. Sur les 33 PME des EnR identifiées au niveau national, la moitié sont aujourd'hui propriétaires des centrales développées. Un tiers d'entre elles sont également devenues EPCistes.

Cependant, certaines PME des EnR préfèrent rester dans la logique des *private equity* et ne pas devenir gestionnaire d'infrastructures de production électrique. Elles cherchent à multiplier les projets, dont la revente est la principale source de financement. Pour maximiser les plus-values de ces reventes, elles construisent directement ou participent à la construction des installations, et deviennent à terme leur propre EPCiste. Au niveau national, elles représentent un quart des PME des EnR. Parmi celles-ci, certaines peuvent fabriquer elles-mêmes les panneaux, notamment la partie encapsulation, dans des usines de montage situées en France ou à l'étranger.

#### *Des stratégies de croissance en amont et en aval de la filière*

Mais il faut bien comprendre qu'il s'agit de dynamiques de développement, la plupart des PME des EnR ayant dans un premier temps seulement mené des intentions de projets à des projets purgés de tout recours qu'elles décident, suivant leur capacité financière de vendre ou de construire. Ce n'est que lorsqu'elles ont dégagé des bénéfices suffisants qu'elles choisissent l'un ou l'autre modèle de développement. Il s'agit de mouvements d'intégration verticale des segments d'activités composant la filière de construction des centrales. Le premier se centre sur l'appropriation à terme des moyens de production électrique en aval de la filière (détenir des centrales). Le second cible les éléments qui participent à la construction des centrales en amont de la filière (développement des intentions de projet, production de panneaux PV et installation). Un quart des PME des EnR au niveau national n'ont pas réalisé ces croissances, vers l'aval ni vers l'amont : elles ont déposé leur bilan après les coupes opérées dans les intentions de projet par le moratoire, ou ont été rachetées par des entreprises plus importantes, notamment par des grands groupes nationaux de production d'électricité, quand elles ne sont pas revenues vers leurs activités originelles (PV sur toiture et BTP pour la

plupart).

Les PME des EnR françaises qui ont centré leurs activités sur les centrales PV au sol et qui n'ont pas déposé le bilan depuis le moratoire sont celles qui ont réussi à se développer à l'international. Celles qui avaient précédemment une activité dans l'éolien avaient déjà investi les marchés étrangers, ou celui des Dom-Tom (et des îles métropolitaines). Pour ce dernier marché, elles ont profité du maintien des tarifs garantis d'achat élevés dans ces zones géographiques. Le solaire est venu se rajouter à leur éventail d'activités internationales ou insulaires.

Au niveau des grands groupes étrangers des EnR, la plupart (4 sur 9) se situent en amont de la filière, fournissant à des acheteurs des centrales « clé en main ». Certains se limitent au seul développement des centrales (3 sur 9). Seuls deux sont à la fois opérateur, EPCiste et propriétaire. Le premier, fondé au États-Unis en 2001, a déjà installé un Gigawatt de panneaux solaires dans le monde et compte plus de 2 000 salariés. Le second, fondé au Canada en 1989, gère des centrales hydroélectriques et s'est, depuis, spécialisé dans l'éolien en France et au Canada. Ces groupes, s'ils restent spécialisés dans les EnR, ont atteint des tailles, en chiffres d'affaires et en nombre de salariés, qui s'apparentent au fonctionnement des grands groupes nationaux de production d'électricité.

Ainsi, là où la construction de centrales PV au sol apparaissait portée par un même type d'acteur, il faut en fait penser une diversité d'intervenants, venant d'univers différents : entreprises liées aux industries nationales de production de l'électricité (française et allemande), grandes entreprises spécialisées dans la production d'EnR de niveau international, PME et TPE françaises créées à l'occasion du développement de l'éolien ou du solaire en France, grands groupes généralistes ou PME du BTP diversifiant leurs activités. Chacun de ces acteurs n'a pas le même niveau d'engagement sur l'ensemble de la période, le départ des grands groupes à partir de 2012, étant en quelque sorte compensé par le développement des PME de l'EnR sur ce segment. Les TPE de l'EnR tentent également leur chance, quelques-unes réussissent, mais les investissements nécessaires pour concrétiser les projets font refluer à terme ce type d'acteur. La baisse des tarifs d'achat détermine également le maintien ou non des acteurs au sein de l'activité. Le niveau des tarifs distingue ceux pour qui les centrales PV au sol demeurent une activité parmi d'autres, où les logiques de rentabilité structurent les investissements dans une palette élargie de productions, nationales ou internationales, électriques ou non, et ceux qui sont plus dépendants de ce type d'installation et du contexte national, et qui maintiennent leur production, malgré de plus faibles rentabilités.

Mais au-delà du filtrage des acteurs dans le temps, à l'aune de l'évolution de la politique publique ou des difficultés qu'ils rencontrent, on peut commencer à discerner des modes de territorialisation en partie déterminés par ces caractéristiques.

#### **4 Des pratiques de territorialisation en lien avec la structure des entreprises**

Les informations recueillies au travers des entretiens et lors d'observations, recoupées par l'étude quantitative présentée ci-dessus, mettent en évidence des manières d'opérer qui distinguent, à différents niveaux de conception des projets, les principaux types d'entreprises déjà évoqués. Trois niveaux d'analyse retiennent notre attention pour décrire les pratiques de territorialisation des projets et différencier les entreprises et leurs modes d'intervention : en premier lieu, ce qu'on appellera les liens préétablis avec le territoire ; ensuite, l'organisation même des entreprises ; et enfin les systèmes de valeurs qui guident l'action. Pour chacun de ces niveaux, on regardera la manière dont il influence les pratiques et modes d'organisation des entreprises.

##### 4.1 Des modalités d'intervention structurées par l'existence d'attaches avec les territoires

###### *Le Secteur avantagé dans l'accès aux terrains*

La question des liens préalables des opérateurs avec les territoires dans lesquels ils implantent leurs projets distingue deux grands types d'entreprises : les grands groupes français de production d'électricité d'une part, comme EDF et Engie (ex GDF-Suez), le plus souvent via leur filiale spécialisée dans les EnR, c'est-à-dire ceux qui ont été identifiés dans le premier chapitre comme appartenant au *Secteur* français de production et de distribution de l'électricité ; et d'autre part, les autres entreprises, grands groupes nationaux de production d'électricité étrangers, et grands groupes et PME des EnR, qui ne bénéficient pas des mêmes liens préexistants avec les territoires démarchés.

Les grands groupes français de production d'électricité ont en effet moins cette contrainte de l'établissement de liens sociaux avec les acteurs territoriaux, préalable à la construction d'un rapport de confiance entre l'entreprise, les élus locaux et parfois le propriétaire foncier. Ils sont implantés sur le territoire français au travers des installations thermiques, hydro-électriques, nucléaires ou éoliennes qu'ils gèrent, parfois depuis des décennies. Des relations ont été tissées avec les élus et les institutions locales où se situent ces installations qui les identifient comme des partenaires privilégiés lorsqu'il s'agit d'implanter de nouvelles installations de production électrique. Plus globalement, leur dimension nationale et les

moyens techniques, humains et financiers dont ils disposent apparaissent rassurants pour des élus soucieux de projets qui aillent au bout de leur construction et dont la gestion soit assurée sur le long terme. Par exemple, la municipalité de Saint-Michel, dont le projet sera détaillé dans le chapitre 5, lance un appel d'offre pour choisir son opérateur et arrête son choix sur la filiale d'un grand groupe français de production d'électricité parce qu'elle présente à ses yeux ces garanties.

Ces grands groupes français de production d'électricité sont également parfois propriétaires ou gestionnaires de terrains situés à proximité des installations qu'ils exploitent déjà. Ces terrains offrent des facilités pour implanter des parcs solaires : ces opérateurs n'ont pas à supporter de charges locatives et profitent d'un raccordement au réseau déjà établi pour l'infrastructure de production électrique située à proximité ; les liens existant avec la commune peuvent également faciliter cette implantation. Les nouvelles entreprises des EnR, et encore moins les étrangères, n'ont ce capital relationnel avec les territoires. Seules éventuellement des entreprises des EnR au passé éolien ont pu construire ce type d'attaches lors de la territorialisation des projets éoliens, mais dans des proportions moins importantes que les grands groupes français de production d'électricité.

#### *Couplage et découplage des relations au territoire*

Cette question des liens préétablis avec le territoire et de ceux à construire distingue les modalités d'intervention des entreprises dans l'élaboration des projets. Les analyses proposées par Mark Granovetter pour comprendre les raisons d'un couplage ou d'un découplage des liens sociaux avec les activités entrepreneuriales permettent d'éclairer les différentes raisons d'agir parmi les opérateurs de parc solaire. Granovetter remarque en particulier que « l'activité entrepreneuriale est un savant dosage entre d'une part une cohésion sociale suffisante pour faire appliquer des normes de moralité dans les affaires et créer une atmosphère de confiance, et d'autre part des circonstances qui limitent les revendications non économiques pesant sur une entreprise et freinant sa rationalisation » (2003 : 187). Les opérateurs ne sont pas dotés des mêmes capitaux relationnels avec les territoires qui accueillent leur projet, et il est nécessaire, suivant la nature des liens existants, qu'ils mettent en œuvre des activités de couplage avec la société locale afin de renforcer la confiance mutuelle et l'engagement de la municipalité dans le projet ou, au contraire, de ne pas rajouter d'autres interdépendances territoriales en veillant au découplage de l'activité d'implantation du parc solaire avec d'autres demandes qui émaneraient du territoire d'accueil.

Ces différences de capitaux ont des effets en premier lieu sur les dispositifs de prospection des



sites susceptibles d'accueillir des projets. Les grands groupes français de production d'électricité prospectent moins de sites que les entreprises des EnR. Au niveau des Alpes-de-Haute-Provence, les premiers élaborent en moyenne 3,66 intentions de projet contre 5,08 pour les secondes. Les entreprises des EnR doivent construire ces attaches ou, tout du moins, repérer des communes au sein desquelles des relations de confiance peuvent s'établir. La création de ces liens passe par l'élargissement des communes prospectées, pour espérer en retirer quelques réussites. Un opérateur confie ainsi lors d'un entretien téléphonique qu'« il y a des entreprises qui lancent 100 sites, en sachant qu'ils en feront 10 »<sup>1</sup>.

En effet, les PME, les grands groupes de l'EnR et les grands groupes étrangers de production d'électricité investissent davantage dans des activités visant la création de liens avec les acteurs ou groupes sociaux présents dans les territoires investis. Ce sont ces sociétés qui engagent en particulier des personnels aux compétences sociales. Ce sont aussi ces sociétés qui essaient, à la différence des grands groupes français de production d'électricité, de mettre en place des actions économiques et sociales associées à la centrale PV au sol. Ce sont des conventions passées avec des bergers pour que leurs brebis lors des passages de transhumances permettent de maintenir l'herbe rase. Des troupeaux peuvent être aussi donnés aux éleveurs locaux en compensation des terres occupées par les centrales. Ce peut être aussi des plantes mellifères installées à l'intérieur des parcs solaires qui veulent faciliter l'installation d'apiculteurs. Ce sont encore des projets d'installation d'usines d'encapsulation de panneaux PV pour donner de l'emploi, mais qui ne purent voir le jour après le brusque arrêt décidé par le moratoire.

Au contraire, un grand groupe français de production d'électricité, aux nombreuses attaches préexistantes gagnées dans le passé par des compensations locales pour ses précédentes implantations de production électrique, aura tendance à limiter ses investissements en dehors de ceux qui sont strictement nécessaires à la production. Il s'agit d'éviter leur répétition sur de nouveaux objets en prenant ses distances vis-à-vis des affaires locales. Le découplage est d'autant plus facile à installer dans la relation avec le territoire que l'entreprise fait face à des demandes d'implantation de parcs solaires en nombre. La notoriété dont elle jouit, et les situations concurrentielles dans lesquelles elle place les municipalités qui s'adressent à elle, lui permettent d'investir *a minima* dans les relations sociales et les retombées locales.

À l'inverse, une PME des EnR sans attaches territoriales et dénuée de notoriété cherche à

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, 16 janvier 2012.

mettre en phase son concours avec les attentes locales afin de se distinguer auprès des communes et des propriétaires de terrains sur le marché de l'offre de parcs solaires. À rebours d'une déterritorialisation, notion souvent utilisée pour décrire l'attitude des sociétés financées en bourse (Aglietta, 1998 ; Orsi, Coriat, 2003), la compétitivité semble ici fondée sur l'adaptation et la territorialisation des actions. Il s'agit finalement de favoriser un encastrement de l'entreprise dans les multiples occasions de relations sociales que lui offre le territoire. Une PME des EnR a par exemple remporté le trophée du « Challenge du nombre » en faisant participer ses employés à la course pédestre annuelle organisée par la commune sur laquelle elle souhaite réaliser un projet de centrale PV au sol, inscrivant sa présence dans l'espace social bien au-delà de son intervention technique.

La recherche de la bonne distance entre ancrage local et absence de contraintes liées à une territorialisation trop marquée se joue dans l'encastrement ou le désencastrement social des relations économiques tissées entre l'entreprise et le territoire d'accueil. Une opposition apparaît entre les grands groupes français de production d'électricité, bien pourvus en capitaux sociaux territorialisés, et des entreprises des EnR, dépourvues de ces avantages. Une gradation s'opère entre ces deux pôles, pour chaque type d'entreprise, en fonction des capitaux préexistants et de leur potentialité à être convertis en activité économique. Leur degré d'encastrement détermine les investissements relationnels à consacrer, en termes de contacts et d'interactions fréquents et permanents, de proximité affective, de développement de relations personnelles, afin d'obtenir la confiance des acteurs locaux et leur assentiment au projet.

## 4.2 Les schèmes organisationnels de la conflictualité

### *Une définition du conflit*

Pour caractériser les activités sociales conflictuelles liées à un projet d'aménagement, on s'appuie en partie sur la définition élaborée par l'équipe d'André Torre (2010) à l'occasion d'un programme de recherche pluridisciplinaire inventoriant les conflits territoriaux dans plusieurs zones du territoire français. Pour ces auteurs, le conflit n'est pas immanent mais le produit d'une construction relationnelle. Il nécessite la transformation d'un dysfonctionnement, d'une difficulté de coordination ou d'échange lié à un projet d'aménagement, ce qui est considéré comme une tension, en une situation d'opposition frontale entre personnes, groupes ou institutions. Le conflit se distingue alors de la tension par l'adoption d'une posture d'affrontement déclaré, qui passe par « l'engagement d'une des parties » (419). Cet engagement se définit par la mise en œuvre d'une menace qui a pour

objectif d'être considérée comme crédible par les porteurs du projet d'aménagement. La crédibilité de la menace repose à la fois sur la clarté du signal d'opposition envoyé aux camps adverses et aux contraintes que l'on s'impose pour s'engager dans la voie que l'on a indiquée à l'adversaire.

En effet, l'engagement implique un coût, de nature monétaire parfois (frais d'avocat, publicité dans les journaux, refus d'une compensation financière), mais surtout de nature sociale : en désignant la municipalité (et parfois un propriétaire privé s'il est distinct de cette dernière) et l'opérateur comme des adversaires dont on critique publiquement le choix d'aménagement, on « choisit son camp ». En effet, la dénonciation de la municipalité, qui bénéficie d'une légitimité politique et dont le pouvoir s'appuie sur des réseaux sociaux locaux affiliés, et ses possibles réactions de défense du projet et de critique en retour des opposants, ont de fortes chances de conduire à une structuration clivée de l'espace politique et social local. Attaquer publiquement le maire et sa majorité municipale, élus par au moins la moitié de la population communale, renforce ou nuit aux relations sociales d'un individu ou d'un groupe d'individus, notamment dans les espaces de faible densité démographique qui sont particulièrement concernés par les projets de centrales PV au sol. Un individu ou plus souvent un groupe d'individus n'est prêt à payer ces coûts élevés d'engagement que dans la mesure où il considère que la décision d'aménagement provoque des conséquences sur l'environnement ou sur son cadre de vie qui n'ont pas été prises en compte par les porteurs de projet et dont il juge que leur traitement relève de leur responsabilité.

Nous adopterons néanmoins une définition du conflit plus restrictive que celle qui est proposée par l'équipe d'André Torre. Cette dernière retient cinq formes d'engagements jugés crédibles : « le recours en justice, la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des représentants des services de l'État), la médiatisation (différend porté devant les médias, presse, radio, télévision...), les voies de fait ou la confrontation verbale, la production de signes (panneaux interdisant un accès, barrières...) » (Torre *et al*, 2010 : 419). Si les trois premières formes d'engagement relèvent d'actions qui ont pour objectif d'être connues et dont les auteurs souhaitent être identifiés publiquement, les deux dernières peuvent rester dans une relation interindividuelle si elles ne sont ni médiatisées ni personnifiées. Une dégradation ou un graffiti demeuré anonyme n'est pas incarné en une personne ou un groupe qui permet d'identifier et de structurer un positionnement dans l'espace politique et social local. En cela, la forme de conflit que nous documentons relève de l'approche défendue par John Dewey pour définir un *public* (2005). La constitution de ce dernier réside dans la

capacité de personnes affectées par les conséquences d'une action publique à s'organiser pour faire reconnaître aux autorités la dimension politique de leurs affections sociales. En ce sens, les conflits autour des projets de centrales PV au sol nécessitent un engagement public et personnalisé de leur contestation, laissant de côté les actions d'entrave restées anonymes. Dans notre base de données, celui-ci est identifié à partir des recours contentieux et des oppositions formulées publiquement à l'encontre des projets dans les médias (presse, radio, télévision) ou d'autres formes de supports médiatiques locaux (bulletin local, tract).

#### *Une potentialité conflictuelle contenue dans le type de substrat utilisé*

Les situations conflictuelles rencontrées par les opérateurs dépendent en partie des choix de terrains qui se présentent pour l'implantation des projets. En effet, les attaches préexistantes conditionnent l'accessibilité des opérateurs aux différents types de terrains. Les grands groupes français de production d'électricité, parce qu'ils bénéficient d'une offre plus large, sélectionnent en priorité des terrains anthropisés (tableau 14). Cette sélection n'est pas orientée par des critères techniques mais correspond à des visées sociales. En se localisant sur ce type de support, les centrales PV au sol apparaissent comme une réhabilitation de lieux dévalorisés dans les représentations spatiales locales, comme l'explique ce responsable d'une filiale d'un grand groupe français de production d'électricité : « On est allé beaucoup sur des terrains dégradés : anciennes décharges, carrières, terrains militaires. C'est toujours mieux passé en termes d'acceptabilité, plutôt que d'aller dans les champs »<sup>1</sup>.

Tableau 14 : Supports investis suivant le type d'opérateur dans les Alpes-de-Haute-Provence, les Bouches-du-Rhône et le Var pour les projets de parc solaire amorcés entre 2007 à 2012

Opérateur	Substrat utilisé		Agricole		Anthropisé		Naturel		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Grands groupes français de production d'électricité	2	8	11	42	13	50	26	100		
PME ENR	28	37	12	16	36	47	76	100		
Grands groupes ENR et grands groupes étrangers de production d'électricité	8	40	2	10	10	50	20	100		
TPE ENR et entreprises hors énergie	3	33	4	44	2	22	9	100		
Total	41	31,3	29	22,1	61	46,6	131	100		

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

En effet, les projets situés sur ces supports sont beaucoup moins conflictuels comparés à ceux situés sur des supports agricoles ou naturels (tableau 15). Les grands groupes français de production d'électricité sont donc moins confrontés aux conflits. Leur gestion de la conflictualité potentielle des centrales PV au sol se joue pour partie dans la nature des sols

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 18 janvier 2013.

choisis.

Tableau 15 : Répartition des conflits suivant le type de support utilisé par les projets de parc solaire dans les trois départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var

Conflit	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Anthropisé	4	14	25	86	29	100
Agricole	6	15	35	85	41	100
Naturel	13	21	48	79	61	100
Total	23	18	108	82	131	100

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Les PME, les grands groupes étrangers de production d'électricité et les grands groupes de l'EnR n'ont pas ce choix et doivent imaginer des conditions favorables à l'implantation de centrales PV au sol. Explorant des terrains plus sensibles aux questions environnementales et sociales, ils vont devoir investir davantage dans l'insertion territoriale des projets. Plus soumis au risque de conflits, ils vont être plus attentifs à cette question.

#### *Les postures variées face au risque du conflit*

Pour autant, en première approche, la dichotomie séparant les grands groupes nationaux de production d'électricité et les entreprises des EnR ne fonctionne pas si l'on regarde les méthodes et organisations mises en œuvre pour éviter les conflits. L'expérience préalable de l'éolien joue ici pour une bonne part. La plupart des grands groupes nationaux de production d'électricité ont investi les EnR dans le courant des années 2000, par croissance externe, en rachetant des sociétés spécialisées dans l'éolien. De nombreuses PME des EnR sont également issues de l'éolien. Les méthodes forgées au travers des conflits qu'a rencontrés l'éolien ont été ici capitalisées et en partie reconduites dans l'élaboration des parcs solaires. Il s'agit de pratiques de concertation : s'adresser à l'ensemble des populations potentiellement concernées permet de repérer les éventuels problèmes et d'y remédier. Le projet doit être publicisé et la commune est sollicitée pour organiser une réunion publique d'information en amont de l'élaboration finale du projet. Le traitement des impacts paysagers a été conceptualisé au travers l'étude des co-visibilités.

À l'inverse, les PME des EnR n'ayant pas connu la période éolienne, que l'on nommera les PME du solaire, ont développé une défiance en la concertation, lui préférant des discussions bilatérales avec les acteurs concernés par l'aménagement. La concertation n'est pas considérée comme un outil au service du projet mais comme un indice de son possible échec, comme le raconte cet opérateur :

Si le maire demande une concertation particulière, oui, on l'a fait. Mais en même temps, si le projet demande une concertation si particulière, c'est qu'il y a un début de problème, et donc ce n'est pas nécessairement un bon signe. Normalement, on a vu tout le monde en amont. Au début, il y a une étude de faisabilité, à l'intérieur de laquelle il y a une étude d'acceptabilité. Je n'aime pas le terme acceptabilité parce que c'est encore une fois une vision très extérieure et pénétrante. Alors que le concept, c'est l'accueil, l'adoption. À partir du moment où vous avez un consensus local sur le sujet, la grande concertation publique, avec les médias etc., n'est pas utile. Quelque part, quand on en est à la médiatisation, ensuite, on utilisera le succès, on invitera tout le monde, ils boiront un coup, le parc est là, ils peuvent rentrer dans le parc, c'est leur parc, ils visitent, ils touchent, ils en sont fiers, la fierté des gens, des élus.<sup>1</sup>

Pour ces opérateurs, la publicité du projet et la concertation indiquent la constitution d'une opposition au projet. Au contraire, ils investissent dans une conception interindividuelle du projet qui révèle les demandes pour y répondre au cas par cas : « La concertation ?, nous explique un chef de projet appartenant à ce type d'entreprise, vous allez les voir. S'il faut voir tout le monde, on va voir tout le monde »<sup>2</sup>. Ces PME du solaire se défient ainsi d'une théorisation de la conception participative des projets : « Pour l'instant, cela reste empirique » signale l'un de ses cadres<sup>3</sup>. La concertation qui prévalait dans l'éolien, conçue comme une norme d'élaboration sociale et juridique des projets<sup>4</sup>, n'apparaît plus comme obligatoire, voire est évitée. Il est demandé aux chefs de projets une capacité à motiver les acteurs locaux pour coopérer et à s'adapter aux différents contextes qu'ils rencontrent sur le terrain, comme nous l'explique l'un d'entre eux : « Il faut être comme un poisson dans l'eau. (...) Il ne vaut mieux pas être "geek"<sup>5</sup>. Il ne faut pas être ingénieur. Il faut qu'on parle la même langue. Qu'on partage les mêmes objectifs. Je pense que ce n'est pas un métier qu'on apprend à l'école, l'analyse des acteurs »<sup>6</sup>. Cette attention à l'évitement du conflit ne trouve pas seulement ses origines dans l'élaboration contextuelle des projets. Elle est aussi en partie liée aux modalités de financement. Certains investisseurs ont un droit de regard sur le management des projets et indiquent leur volonté d'éviter les situations conflictuelles, comme le signale ce cadre d'une PME du solaire : « Il y a les financiers qui financent en direct l'entreprise et eux se posent la question de notre gestion de la conflictualité territoriale, parce que c'est notre activité qui en

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 3 décembre 2013.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 22 mars 2013.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 3 décembre 2013.

<sup>4</sup> Au sens de règles d'élaboration attendues par la population et de preuves qui pourront être présentées devant un tribunal si le projet est attaqué pour le motif d'un défaut de concertation.

<sup>5</sup> Fan d'informatique, de science-fiction, de jeux vidéo, etc., qui consacre une très grande partie (si ce n'est la totalité) de son temps à pratiquer sa passion, au détriment d'autres activités. Cette addiction affecte ses relations sociales et sentimentales.

<sup>6</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 22 mars 2013.

dépend »<sup>1</sup> et, par suite, les capacités à honorer les remboursements d'emprunt.

Toutefois, l'expérience contentieuse capitalisée dans l'élaboration de projets éoliens, en se réactualisant lors de la territorialisation des parcs solaires, n'est pas convertie de la même manière par les PME des EnR ayant connu l'éolien et par les grands groupes nationaux de production d'électricité. Pour les premières, l'apparition de contentieux dans l'éolien est analysée en termes d'erreurs qui pourraient être évitées avec les centrales au sol, comme l'évoque cet opérateur :

Mais la mémoire du contentieux éolien nous a indiqué qu'il ne fallait pas faire les mêmes erreurs, qu'il fallait éviter ce type de contentieux, même si l'impact éolien est différent, au niveau de la hauteur ou en termes sonores. Avec le PV, on n'a pas d'impact sonore, mais on va utiliser de la surface au sol.<sup>2</sup>

À l'inverse, les grands groupes nationaux de production d'électricité considèrent le contentieux comme un risque inhérent à ce type de projet, difficile à éviter. Ainsi, ce chef d'agence, filiale d'un grand groupe français de production d'électricité, nous présente la manière dont il prépare les projets de centrales PV au sol moins à éviter le conflit qu'à gagner l'éventuel contentieux juridique à l'aune de son expérience dans l'éolien :

Mais c'est vrai, je relis et je corrige tous les arguments. Et je relis aussi toutes les études d'impact. Moi je me mets dans le rôle de l'opposante. Je suis vigilante sur ces questions d'argumentaire. On a pris l'habitude des recours contentieux. On n'en a pas beaucoup sur le PV, mais dans l'éolien, on a l'habitude. On vient d'ailleurs de gagner un recours pour un projet sur [cette commune] : je suis d'autant plus contente que c'est un excellent projet. Sur un ancien terrain militaire. Je l'ai suivi en direct. On s'est forgé une culture du contentieux. On ne pense qu'à ça. Franchement oui. On pense sécurisation du projet. On laisse rien passer, sur le nombre de passages des oiseaux, etc. On est ultra carré.<sup>3</sup>

Le mode d'élaboration priorise ici la sécurisation juridique sur l'adaptation du projet à la diversité locale des pratiques et des représentations spatiales. Le contexte conflictuel de l'éolien et les réponses méthodologiques et conceptuelles qu'il a cristallisées sont reproduits sans être réévalués par rapport aux spécificités des centrales PV au sol. L'éventualité du conflit est assimilée à ce que Gerhard Krauss dénomme une forme institutionnalisée de savoir, intégré à l'ordre cognitif de l'entreprise. « Ces routines organisationnelles et perceptions de la réalité, supposées aller de soi » (2009 : 173) sont ici considérées comme génériques à l'ensemble des grands aménagements EnR. La reconduction ou non des pratiques de l'éolien

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 3 décembre 2013.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 18 janvier 2013.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un opérateur, le 18 janvier 2013.

trouve ses raisons, selon nous, dans les contextes d'apprentissage différents auxquels sont soumis les entreprises. Les grands groupes français de production d'électricité, moins confrontés à des supports potentiellement conflictuels dans la territorialisation des parcs solaires, désinvestissent l'élaboration locale des projets et ce d'autant qu'ils ont intérêt à maintenir des liens faibles avec les acteurs locaux.

Les projets solaires des PME au passé éolien se situent essentiellement sur des supports naturels, patrimonialisés par des populations locales, accueillant des pratiques sportives, des activités de prédation (chasse, cueillette) ou de production (surfaces de parcours pour les troupeaux de brebis, coupe de bois). Les PME de l'éolien ont en partie désappris des méthodes et formalisations qu'elles avaient construites dans l'éolien pour revenir à des approches plus empiriques, essayant de construire des projets à partir de leur contexte local. Elles se sont ainsi distancées de l'élaboration technique et juridique qui dominait dans l'éolien, pour adopter les chemins plus adaptatifs, plus ajustés, des projets élaborés par les PME du solaire.

Cette similarité d'approche entre PME de l'éolien et du solaire invite à penser qu'elles ont pu se côtoyer, avoir des moments d'échange et de discussion qui ont permis un partage sur les pratiques qui leur paraissaient les plus efficaces. Nos observations ont ainsi repéré des lieux et moments d'échange entre ces entreprises. Un site investi par plusieurs projets de parc solaire réunit par exemple deux PME des EnR, l'une venant de l'éolien, l'autre du solaire, et un grand groupe des EnR. Leur association a permis de répondre à la demande locale d'aménagement qu'ils n'auraient pas réussi à satisfaire individuellement. Leur collaboration les amène à mutualiser les risques dans la construction d'infrastructures communes à ces projets (poste source, voirie). La coopération entre les sociétés de l'EnR, si elle n'est pas systématique, est donc loin d'être absente. Comme dit l'un des banquiers ayant participé au financement de ce projet : « C'est un petit monde le PV. On se tutoie. (...) Il faut de la confiance entre les acteurs. On s'engage sur 20 ans »<sup>1</sup>. Cette interconnaissance entre opérateurs peut aussi s'observer lors de rencontres réunissant professionnels et institutions intéressés par le développement des EnR, comme il en a été organisé plusieurs par an en région PACA<sup>2</sup> ou au niveau national par les syndicats professionnels SER et Enerplan. Ces

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un banquier finançant des PME de l'EnR, le 5 avril 2012.

<sup>2</sup> À l'initiative de la Région PACA, de l'ATEE (Association technique énergie et environnement), de l'association Val-3D (association promouvant les EnR dans la vallée de la Durance) ou d'autres organismes ou associations promouvant les EnR au niveau régional, on a pu recenser, d'octobre 2011 à décembre 2013, 23 manifestations en région PACA spécialisées sur les questions solaires ou du mix énergétiques adressées aux acteurs de la filière. Nous avons participé à trois d'entre elles.



moments de discussion entre PME des EnR ont été également observés par Béatrice Cointe lors de la concertation organisée avec les acteurs de la filière pendant le moratoire (Cointe, 2013). Ces lieux sont ainsi l'occasion d'échanges d'informations sur les pratiques des uns et des autres, propres à établissement progressif d'une culture commune dans l'élaboration de projet.

Ces apprentissages s'opèrent aussi d'un projet à l'autre, dans les expériences issues des difficultés rencontrées et réinvesties dans les projets suivants. Ainsi, le suivi du nombre de conflits par an sur notre zone d'étude (tableau 16) montre une diminution de ces derniers au fil des années, témoignant en partie des apprentissages qui sont accumulés à l'épreuve de la mise en œuvre des projets.

Tableau 16 : Évolution des conflits liés à l'implantation de centrales PV au sol dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var, de 2007 à 2012

Année de publicisation du projet	Conflit		Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
2008	4	19	17	81	21	100		
2009	8	24	25	76	33	100		
2010	6	14	36	86	42	100		
2011 /2012	5	14	30	86	35	100		
Total	23	18	108	82	131	100		

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Sachant que les PME des EnR ont poursuivi le développement des centrales au sol jusqu'en 2013, leurs expériences de territorialisation se poursuivent et s'accumulent pour former des apprentissages spécifiques à ces aménagements. Inversement, les grands groupes français de production d'électricité ont globalement désinvesti ce segment après le moratoire, réduisant d'autant leur expérience dans ce domaine, alors même qu'ils en étaient déjà les moins pourvus.

#### *Une « écologie d'entreprise » plus ou moins disposée à l'émergence de conflits*

Les types de substrats investis, les méthodes d'élaboration des projets et les apprentissages disposent ainsi différemment chaque type d'opérateur face à l'émergence et à la gestion des conflits. Les grands groupes français de production d'électricité accumulent des dispositions qui les exposent à des situations conflictuelles. La majorité de leurs projets se situe sur des substrats anthropisés, engendrant une faible conflictualité, dont ils ne retirent ni expériences ni apprentissages. Les méthodes d'élaboration constituées dans l'éolien et maintenues avec le

solaires priorisent une gestion contentieuse plutôt que la prévention des conflits. Ils développent enfin des projets de plus grande dimension que les autres opérateurs (tableau 17). Les économies d'échelle que leurs projets permettent correspondent au modèle industriel que ces opérateurs promeuvent (Evrard, 2010), comme leur capacité d'autofinancement facilite les grandes réalisations. Mais, comme le montre le tableau 18, l'augmentation de la puissance d'un projet est un facteur d'aggravation de sa conflictualité.

Tableau 17 : Répartition des parcs solaires réalisés jusqu'en 2013 suivant leur puissance et le type d'opérateur en France métropolitaine

Type opérateur Puissance des projets en MW	Gd gpe fr pdn. élect.		PME EnR		Gd gpe EnR/nat. pdn. élect.		TPE ENR, ent. hors énergie		nc		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 3	1	3	19	53	7	19	8	22	1	3	36	100
de 3 à moins de 10	13	17	47	63	11	15	4	5			75	100
de 10 à moins de 20	6	23	13	50	6	23			1	4	26	100
20 et plus	6	55	4	36	1	9					11	100
Total	26	18	83	56	25	17	12	8	2	1	148	100

Sources : *Journal du Photovoltaïque* et Internet.

Tableau 18 : Conflictualité des projets de parc solaire en fonction de leur superficie dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var, de 2006 à 2012

Superficie (en ha)	Conflit		oui		non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 15	8	13	55	87	63	100		
de 15 à moins de 50	12	21	45	79	57	100		
50 et plus	3	33	6	67	9	100		
nc					2	100		
Total	23	18	108	82	131	100		

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du Photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Ainsi, dès que les grands groupes français de production électrique s'aventurent en dehors des substrats anthropisés, c'est-à-dire sur ceux naturels ou agricoles qui demandent une attention accrue aux usages sociaux en lien avec ces espaces, leurs pratiques de l'aménagement des parcs solaires les exposent davantage à des réactions conflictuelles. Le taux de conflictualité de leurs projets dans ces supports est plus important que pour les autres opérateurs. Les grands groupes français de production d'électricité conjuguent ici leur faible crainte des conflits avec des capacités financières qui les incitent à élaborer des projets de plus grande dimension potentiellement plus conflictuels.

Les PME de l'EnR rencontrent également des conflits, mais proportionnellement moins que

les grands groupes français de production d'électricité (tableau 19). Plus inquiètes des conflits que peuvent engendrer leurs projets, elles proposent des projets dont le souci d'insertion territoriale conduit à réduire la taille, de toute façon limitée compte tenu de leurs limites financières qui ne leur permettent pas d'investir dans des projets trop grands. Les grands groupes des EnR se situent dans une position médiane par rapport à ces deux cas : même si leurs capacités financières permettraient la réalisation de projets de grandes ampleurs, leurs faibles attaches territoriales, conjuguées à une culture de l'insertion locale des projets les invitent à proposer des projets plus réduits.

Tableau 19 : Conflictualité des projets de centrales PV au sol par type d'opérateur dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var, de 2006 à 2012

Opérateur	Conflit		oui		non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Grands groupes français de production d'électricité	8	31	18	69	26	100		
PME ENR	14	18	62	82	76	100		
Grands groupes ENR et grands groupes étrangers de production d'électricité	1	5	19	95	20	100		
TPE ENR et entreprises hors énergie			9	100	9	100		
Total	23	18	108	82	131	100		

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du Photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

### 4.3 Une territorialisation propre à chaque modèle énergétique

Enfin, les modalités de territorialisations mises en œuvre par les opérateurs se fondent dans le système énergétique que chacun promeut. Ces modalités révèlent la différence entre *Secteur* et *Alternative*. A l'instar de ce que remarquent Alain Fayolle et Thomas Legrain, les grands groupes français de production électrique ont investi les centrales PV au sol avant tout afin d'« exploiter des opportunités de croissance (...) [et de défendre] les positions en France » (Fayolle, Legrain, 2006 : 28-30). La corrélation entre la baisse des tarifs garantis d'achat et leur retrait de ce segment d'activité indique que leur intérêt est en priorité financier et existentiel. Le conflit peut être évité en occupant des substrats anthropisés, foncier auquel les grands groupes français de production d'électricité ont plus facilement accès. Le déclenchement de conflits par l'utilisation d'autres types de substrat n'est pas perçu comme problématique. Il ne s'agit pas de défendre la place des EnR dans le mix français en concevant des modes pacifiés de territorialisation des installations. Ils ne souhaitent renouveler les formes nationales de productions massives d'électricité. Pour les PME des EnR, c'est au contraire une stratégie de long terme, d'enracinement dans le territoire, qui est visée. Elle est en contradiction avec l'émergence de conflits locaux liés à leurs installations.

En effet, l'intérêt des PME des EnR pour l'installation de parcs solaires s'inscrit en partie dans la vision *Alternative* apparue lors de la phase précédente de développement de l'éolien. Malgré les difficultés rencontrées dans l'éolien puis dans le solaire, cette croyance dans un changement possible de politique énergétique, et plus globalement dans la création d'un nouveau modèle de production et de consommation énergétique, plus local, plus sobre, se retrouve encore dans la manière dont se présentent ces entreprises lors des entretiens que nous avons effectués. Interrogés sur leur fondation, les interlocuteurs racontent une histoire similaire. Leur création est liée à la rencontre de quelques personnes, entre deux et quatre, qui regroupent, par leur passé professionnel, les trois compétences de l'énergie, de l'industrie et de la finance. Leur projet d'entreprise voit dans les énergies renouvelables un nouvel ordre énergétique. Les énergies fossiles représentent pour ces personnes un modèle considéré comme désuet. Cette culture d'entreprise se retrouve dans les représentations que convoquent les cadres de ces entreprises lorsqu'ils sont interrogés sur le sens de leur engagement professionnel. Celui-ci se fonde sur la double vocation économique et politique du projet de l'entreprise : participer à l'avènement de ce nouvel ordre énergétique et, dans le même temps, profiter du développement économique qu'il engendre, comme l'explique ce cadre d'une PME du solaire :

Il y a fondamentalement une analyse, une vision, politique, économique, sociale, sociétale, qui fait que cette énergie [le PV] fait tellement de sens qu'elle ne peut que marcher. (...) Dans les autres pays, on se pose la question si on ne va pas passer directement au solaire, parce qu'il y a moins de problèmes de réseau. Cela se résout avec de l'intelligence, dans des zones où ce serait pas possible de faire autre chose. Et, donc, en même temps, on va participer à du développement humain, et en même temps on va participer à la préservation de l'environnement.<sup>1</sup>

Cette croyance qui anime les cadres de ces entreprises se ressent dans l'assurance qu'ils véhiculent, qui veut indiquer à l'interlocuteur qu'ils sont « dans le bon », dans ce qui est juste. Ils ont bien conscience que cela va être difficile, qu'il va falloir se battre pour que ce nouvel ordre prenne corps. Mais, en fin de compte, ils pensent qu'ils gagneront. Toutes les entreprises des EnR ne mettent pourtant pas en place les mêmes stratégies pour atteindre le nouvel ordre énergétique qu'elles appellent de leurs vœux. Parmi celles que nous avons rencontrées se dégagent deux modèles.

Le premier modèle considère les EnR comme un mode de production qui s'imposera à terme dans le paysage de la production électrique. Ses promoteurs veulent établir l'efficacité de ces

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 3 décembre 2013.

technologies, notamment d'un point de vue économique, et rentrer en concurrence avec les productions électriques conventionnelles. Selon ces opérateurs, les centrales PV au sol présentent cette efficacité productive : « En fait, en vérité, tout le monde voyait les toits, nous on voyait moitié-moitié, et en vérité ce sont les centrales au sol qui ont gagné. Maintenant on fait plus de toiture. Nous, on fait de l'électricité pas chère pour des vrais consommateurs qui ont besoin d'électricité. Un truc de base. Et pas pour faire joli sur des toits. Il y a eu un renversement »<sup>1</sup>. Ces opérateurs ont néanmoins conscience que l'utilisation en nombre de grandes surfaces, réparties dans des contextes territoriaux différents, change en partie les modes d'élaboration des projets. Les grandes unités de production d'électricité, telles que les centrales à flamme, nucléaires ou les barrages hydroélectriques, étaient peu nombreuses. Leur acceptation locale était en partie assurée au travers des emplois et des taxes qu'elles généraient. Pour envisager les centrales PV au sol comme des installations qui remplaceront à terme les moyens de production actuels, les opérateurs se trouvent pris en tension entre deux pôles de conception. D'un côté, leurs centrales doivent être plus nombreuses pour fournir une production équivalente. Ils doivent donc standardiser les techniques d'implantation afin de réduire l'accumulation des coûts d'élaboration qu'induirait une conception spécifique de chaque projet. D'un autre côté, les compensations financières qu'apportent localement les parcs solaires semblent insuffisantes pour constituer des contreparties recevables faces aux dommages environnementaux qu'ils engendrent si les opérateurs n'en réduisent pas les conséquences. Ils doivent donc adapter les projets à la singularité des territoires d'accueil afin de limiter l'atteinte aux sensibilités spatiales locales. Cette double attention révèle les enjeux auxquels sont confrontés ces opérateurs pour mettre en œuvre leur stratégie de développement du solaire au sol. S'ils sont conscients qu'il est nécessaire de limiter les coûts d'élaboration des projets afin d'établir un modèle économique rentable dans la perspective de la fin des aides publiques, les modes d'élaboration ne doivent pas provoquer des contestations, au risque d'un rejet plus général du solaire au sol. Il rendrait plus difficile l'accès à la ressource spatiale, identifiée comme une ressource stratégique dans le développement des parcs solaires :

Chaque projet contient une dose de répétition, chaque projet a une particularité. Plus on est fort en répétition, moins cela coûte cher ; plus il y a de la particularité, mieux le projet est intégré. (...) [Car] la question des territoires, elle est au cœur de tout : quand on décide d'arrêter le charbon, alors qu'on avait une énergie indigène, puis qu'on passe au pétrole, puis au nucléaire. Avec les EnR, on a le retour à une énergie indigène. Car contrairement à ce qui passe dans la tête des gens, l'amont de la filière PV, ce

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 3 décembre 2013.

n'est pas le panneau, c'est le soleil. C'est l'équivalent du puits de pétrole, mais on regarde en l'air. Mais le territoire est au cœur de l'énergie.<sup>1</sup>

L'objectif est donc double. Il s'agit d'une part de faire baisser le prix de cette électricité en massifiant la production dans la perspective de démocratiser sa consommation. D'autre part, il s'agit d'assurer la pérennité de ce système productif dont l'assise est spatiale en favorisant l'intégration territoriale des projets.

Le deuxième modèle mise sur la valeur patrimoniale des centrales PV au sol et leur installation durable dans la production énergétique nationale. L'idée est d'en être propriétaire pour devenir un acteur de la production électrique sur le long terme. Comme l'explique un des cadres nationaux de cette PME, l'idée pour cette entreprise est de penser les centrales PV au sol comme des installations qui resteront bien après la fin du tarif d'achat, et dont la « bonne » gestion garantira la pérennité du partenariat établi avec les acteurs locaux :

[Les fondateurs de l'entreprise] ce qu'ils voulaient c'était faire les choses à leur rythme, accélérer quand on peut. Ralentir quand c'est nécessaire. Etre moins regardant sur la rentabilité des projets si on a intérêt à opérer ainsi. Prendre des positions long terme, avec des retours sur investissement pas rapide. Tout simplement, on veut jouer sur l'enracinement, on veut développer les choses, avoir une vraie stratégie de terrain, de territoire, être un acteur sur le fond, n'être pas un sprinteur, mais un spécialiste du fond. Nous, on fait du 10 000 mètres, pas du 100 mètres. Cela part de l'idée qu'il y a une valeur patrimoniale dans les projets. Alors qu'il n'y a aucune valeur comptable. A aucun moment, quand il aura fini ses 20 ans de contrat de rachat, il y a l'idée qu'il vaudra quelque chose. La société, il y a rien : cela vaut zéro au bout de 20 ans. En vérité, il y a une vraie valeur derrière. Parce que vous savez très bien que le meilleur endroit pour un parc PV, ce sera l'endroit où vous l'avez déjà fait une première fois. Vous avez le raccordement. Vous avez 20 ans d'histoire pour dire combien ça éclaire. Vous êtes dans votre environnement et cela ne pose pas de problème de continuer parce que vous avez géré votre manière d'être amalgamé dans le contexte local.<sup>2</sup>

Au travers de ces deux perspectives de développement, on a finalement deux modes d'appropriation des centrales PV au sol qui essaient de construire des modèles énergétiques alternatifs à celui poursuivi par le *Secteur*. Le solaire a ainsi sans doute mieux résisté que l'éolien aux effets de conformation au modèle de production soutenu par le *Secteur*. Pour autant, il ne s'en est pas affranchi et a pu parfois s'accommoder à certaines de ses caractéristiques.

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 3 décembre 2013.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 10 janvier 2014.

### *Résistance et hybridation de l'Alternative*

Contrairement à ce qui s'est passé pour l'éolien, le *Secteur* n'a pas entièrement conformé ce segment des EnR à ses attentes. Il en a investi une part importante. Il s'est approprié la technologie et l'a en partie pliée à son modèle (production centralisée et économie d'échelle). Mais il ne domine pas ce segment. Par exemple, le modèle des grandes installations, auquel il a assujéti l'éolien, tout particulièrement off shore, ne s'est pas imposé ici. Ce sont plutôt les installations de taille moyenne qui dominent. Au niveau national, 61,3 % des centrales au sol ont une puissance installée comprise entre 2 et 10 MWc, soit une superficie comprise entre 4 et 20 hectares.

Du côté des acteurs de l'*Alternative*, ici symbolisés par les PME des EnR, une partie d'entre eux ont disparu, ou se sont recentrés vers les toitures, en comprenant les difficultés que comportait le développement de centrale PV au sol. Ceux qui se sont maintenus ont réussi à réaliser de nombreux projets en France pour se développer ensuite à l'international, si ce n'était pas déjà le cas dans les développements éoliens précédents. Cette double assise nationale et internationale leur permet de continuer de développer des intentions de projet en France, même si leur rentabilité est moins intéressante. Ils sont aujourd'hui les principaux producteurs d'électricité d'origine photovoltaïque. Malgré la baisse du tarif d'achat, ils poursuivent leur chemin de création d'un nouvel ordre énergétique.

La dichotomie entre *Alternative* et *Secteur* réapparaît, mais sous une forme moins contrastée, moins clivante qu'avec l'éolien. Les acteurs se sont hybridés : l'injection des productions dans un réseau de distribution nationale a été intégrée par l'*Alternative*. Mais ils n'en conservent pas moins leur identité et dessein. Leur participation au développement des EnR à l'international est là pour les rassurer. Ils sont prêts à attendre qu'une meilleure configuration politique se présente en France pour y voir croître les EnR, comme l'indique ce cadre d'une PME des EnR : « Typiquement ce n'est pas encore le bon moment en France. La France a un problème nucléaire. Elle va régler son problème nucléaire avant de passer aux EnR »<sup>1</sup>. Ils cultivent une forme de compréhension de la politique énergétique française, notamment ses pratiques colbertistes :

Pour les autorités, il s'agit toujours de composer sur les questions d'énergie avec un nombre limité d'acteurs : nucléaire (EDF, AREVA), éolienne (GDF, EDF, AREVA), hydraulique (GDF, AREVA, Alstom, DCN). (...) Et l'éolien, c'est la comédie française. Et le PV, c'est le stade de France. C'est ingérable pour des responsables politiques à la française. (...) Il y a une purge qui est organisée pour

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 3 décembre 2013.

réduire le nombre d'acteurs à un nombre contenu, maîtrisé, et pour lesquels on peut organiser les choses de manière séquencée, avec de la visibilité. Et nous, c'est la lecture que nous faisons : cela comprime sur l'éolien terrestre, cela comprime sur le PV.<sup>1</sup>

Les acteurs de l'EnR se savent trop petits, mal représentés, pour s'opposer : « Le SER, c'est de l'affichage ; il n'est ni un frein quand cela va mal, ni un accélérateur. (...) Il n'est pas question de contester ce qui se passe. On ne va pas agir pour ne pas que cela se passe »<sup>2</sup>. A leur avis, il faut au contraire résister, se maintenir, continuer à grandir doucement de leur côté, pour paraître incontournable le moment venu : « Notre seul objectif, c'est que dans trois ans, on soit toujours là et debout. (...) Et l'objectif est de se retrouver à la fin dans une pièce avec maximum 10 acteurs du PV en France ; et je pense qu'il y en aura moins que ça : il y en aura 7, voire 5. Et là, [l'État dit] combien de MW. L'État qui dit vous en faites tant, avec ces "Gosplan" (l'organisme qui faisait le Plan en URSS) ; à partir du moment où on me dit de faire ça »<sup>3</sup>.

Sans être généralisés au sein des acteurs des EnR, ces discours contrastent avec les descriptions faites par Evrard des acteurs de l'éolien dont les positionnements se voulaient en rupture avec le modèle dominant. Il ne s'agit plus ici de lutter contre les structures de l'État, mais de s'affirmer ni contre, ni à côté, mais avec l'État.

## **Conclusion du chapitre**

On a tenté dans ce chapitre de saisir la filière du PV dans sa globalité pour ensuite décrire précisément le segment des centrales PV au sol. Trois systèmes de production de l'électricité d'origine PV différents sont tout d'abord discernés. Le plus répandu, placé sur les toits des particuliers, n'est pas celui qui produit le plus. Celui qui est implanté sur les grandes toitures, peu répandu au regard du premier, fait la majorité de la production électrique d'origine PV. Enfin, les centrales au sol sont la deuxième modalité de production en volume alors qu'elles demeurent très peu nombreuses. Ainsi, sous un même terme, celui du PV, unifié par les médias et par la politique publique, coexistent des systèmes de production différents.

Les centrales PV au sol sont en effet des infrastructures énergétiques de grandes dimensions dont la construction mobilise des acteurs déjà spécialisés dans ce type de réalisation. Leur élaboration fait ainsi appel à de multiples compétences comme à des équipes de dimensions variées, desquelles émerge une figure transversale, celle du chef de projet, qui constitue le fil

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR, le 10 janvier 2014.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR nationale, le 10 janvier 2014

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un cadre d'une PME des EnR nationale, le 10 janvier 2014.



rouge du processus en opérant les traductions entre les différents univers sociaux sollicités. Le projet doit se plier aux conditions et normes, formelles et informelles, énoncées par les institutions qui sont associées à son élaboration, comme les opérateurs sont à la recherche d'un cadre juridique sécurisant leurs investissements. L'institutionnalisation des projets explique ainsi l'homogénéité des formes qui prend leur aménagement.

Cependant, là où la construction de centrales PV au sol apparaît comme portée par un même type d'opérateur, il faut en fait penser une diversité d'entreprises, venant d'univers différents. Les obstacles réglementaires et la fluctuation des tarifs d'achat ont trié les acteurs, en fonction des difficultés rencontrées ou des intérêts attendus pour ce type d'investissement. Deux grands types d'opérateur émergent de ce processus de sélection, dont les contextes d'élaboration spécifiques ont participé à la définition de leur mode de conception.

D'une part, les grands groupes français de production d'électricité héritent des attaches territoriales et de l'aura d'opérateurs historiques. Cette offre abondante de terrains leur a fait préférer ceux dont le substrat est anthropisé car considéré comme moins conflictuel. Attaches locales préexistantes et sites moins sensibles les ont peu mis en contact avec des situations de conflit. Ces filiales ont par suite eu moins l'occasion de réaliser les apprentissages spécifiques aux modalités conflictuelles que rencontrent les parcs solaires, préférant maintenir les approches juridiques établies lors de l'éolien en termes de préparation au contentieux. Leur exposition à la conflictualité est d'autant plus forte qu'elles développent des projets de plus grande dimension que les autres opérateurs.

D'autre part, les PME des EnR, souvent dépourvues d'attaches territoriales préexistantes, s'obligent à articuler l'aménagement aux spécificités locales, à « ménager » les lieux, dirait Michel Marié (2005). Cette attention redoublée aux lieux et aux personnes participe de la réduction des conflits. Cependant, les modalités de consultation des populations locales distinguent les entreprises plus anciennes, ayant vécu des expériences de territorialisation d'éoliennes, et celles qui sont plus récentes, créées à l'occasion de l'émergence du PV, qui en sont dépourvues. Si les premières ont capitalisé cette expérience en prenant l'habitude de procédures de concertation normalisée, les secondes préfèrent éviter la médiatisation de leur projet et investissent davantage dans une élaboration discrète. Des convergences de pratiques apparaissent néanmoins entre ces PME, indiquant des transmissions, des apprentissages communs. Ces convergences sont possibles dans la mesure où ces entreprises partagent des lieux de rencontre et une familiarité de vue sur la place des EnR dans la société.

En effet, pour ces PME des EnR, les parcs solaires apparaissent comme une nouvelle opportunité de mettre en œuvre l'*Alternative* énergétique qu'elles appellent de leurs vœux. Contrairement à ce qui a pu se passer pour l'éolien, le *Secteur* n'a pas entièrement conformé ce segment de production EnR à son modèle de production. Et alors que le *Secteur* quitte ce segment de marché avec la baisse des tarifs d'achat, les PME des EnR continuent à investir dans cette forme de production dont elles sont aujourd'hui les principaux acteurs. Pour autant, ces PME ne sont plus en rupture avec le modèle énergétique dominant du *Secteur*. Des formes d'hybridation sont observables dans leur intégration aux structures énergétiques dominantes. Cette *Alternative* paraît ne plus vouloir lutter contre les structures de l'État, et pense que l'avènement des EnR au niveau mondial leur donnera nécessairement une place dans les futures politiques publiques de l'énergie qui seront menées en France.

Le moratoire et la baisse continue des tarifs d'achat ont finalement accéléré l'histoire de la constitution d'un sous-champ d'activité de production d'électricité. Cette accélération de la structuration de ce sous-champ a sans doute participé à atténuer les rapports conflictuels et de domination entre les acteurs du *Secteur* et de l'*Alternative*. La spécialisation de chacun d'entre eux sur des substrats spécifiques d'implantation a évité des situations concurrentielles. Ainsi, là où la politique publique aurait dû arrêter la production de centrales au sol hors appels d'offres, des installations ont continué à voir le jour car leurs promoteurs ont établi des procédés d'élaboration permettant aux projets de conserver une rentabilité économique malgré la forte baisse qu'a connu le tarif garanti d'achat. De même, ces acteurs ont rencontré à des niveaux politiques infranationaux des soutiens à leurs projets. En effet, le développement des centrales PV au sol, loin d'être homogène sur le territoire français, dépend de manière significative de l'accueil que chaque territoire départemental et régional a formulé à l'adresse de ce type d'installation, comme nous allons pouvoir l'observer dans le chapitre suivant au travers de l'étude du développement des centrales PV au sol en région PACA.

## Synthèse du chapitre

Les centrales PV au sol sont des aménagements de grande dimension qui se démarquent des autres systèmes PV par les normes et procédures administratives qui encadrent leur réalisation et par la durée qui sépare l'intention de projet de la fourniture des premiers KWh. Elles relèvent en partie du déroulement de la construction des grandes infrastructures de production massive de l'électricité (grand éolien, barrages hydroélectriques, centrales à flamme ou nucléaires).

Si l'encadrement réglementaire des parcs solaires n'a été pas défini au préalable par les pouvoirs publics, ils vont revêtir une forme relativement similaire. Cette homogénéité s'explique par la volonté conjointe des institutions de contrôle et des opérateurs d'aligner ces aménagements aux normes environnementales et techniques dont sont porteurs les techniciens de l'aménagement des territoires et les banques qui financent les projets.

Pour autant, les entreprises qui développent des parcs solaires en France s'avèrent différentes autant dans leurs structures organisationnelles que dans leurs modes opératoires. Deux grands types d'entreprise se distinguent à partir de la description de leurs pratiques de territorialisation :

D'une part, les grands groupes français de production d'électricité sont les premiers à construire ce type d'installation. Ils héritent des attaches territoriales et de leur aura d'opérateur historique qui leur font accéder à une offre abondante de terrains. Ils choisissent de s'implanter principalement sur ceux dits « anthropisés », considérés comme moins sujets à des réactions conflictuelles. Faiblement exposés à des situations de conflit, ils ne changent pas leur mode opératoire, préférant maintenir les approches juridiques établies lors de l'éolien en termes de préparation au contentieux sur une volonté d'évitement des conflits. Ainsi, lorsqu'ils développent des projets en dehors des substrats anthropisés, ils rencontrent davantage des conflits que les autres opérateurs. Leur exposition au conflit est accentuée par leur inclinaison à élaborer des projets plus grands, en raison des facilités financières dont ils disposent, tendance qui accroît le risque d'émergence de conflits. Les effets d'apprentissage dans la territorialisation non conflictuelle des parcs solaires sont d'autant plus limités qu'ils désinvestissent globalement ce segment de marché avec la baisse des tarifs garantis d'achat, élaborant seulement encore quelques projets dans le cadre de réponses à appels d'offre.

D'autre part, les entreprises des EnR regroupent à la fois des grands groupes étrangers et des PME françaises, tous spécialisés dans le développement d'installations de production

renouvelable électricité. Ces opérateurs ne bénéficient pas des liens territoriaux des groupes du *Secteur* et investissent majoritairement des terrains plus sensibles aux perturbations qu'engendrent les parcs solaires. Plus exposées aux risques conflictuels, les entreprises des EnR vont davantage investir dans l'élaboration sociale des projets en articulant leur aménagement aux attentes des acteurs et des groupes locaux dont elles sollicitent l'expression. Cette attention redoublée aux attaches sociales construites avec les espaces ciblés pour accueillir les parcs solaires participe de la faible conflictualité que rencontrent ces opérateurs, comparativement à celle que suscitent les grands groupes français de production électrique sur des espaces de sensibilité similaire. Malgré la baisse des tarifs d'achat, les PME des EnR continuent à investir dans cette forme de production d'électricité en dehors des appels d'offre, et apparaissent en 2013 comme les principaux acteurs de ce segment de marché.

Les entreprises des EnR, qui conservent des représentations alternatives des formes de production et de consommation de l'électricité (localisation de la production, sobriété de la consommation), ne sont plus forcément en rupture avec le modèle énergétique promu par le *Secteur* (centralisation et abondance de la production). Elles s'accommodent de formes d'hybridation avec ce modèle (production massifiée, économies d'échelle, utilisation du réseau centralisé de distribution). Elles ne cherchent plus à s'opposer aux structures énergétiques centralisées françaises, espérant que l'avènement des EnR qu'elles observent au niveau mondial s'imposera à terme au contexte français.



## CHAPITRE TROIS : UN DÉVELOPPEMENT ATYPIQUE DES PARCS SOLAIRES EN RÉGION PACA : LES EFFETS D'UNE ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISÉE

On l'a dit, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) connaît de 2006 à 2013 un développement plus important des centrales PV au sol par rapport aux autres régions métropolitaines. Le « succès » rencontré par ces installations est d'autant plus remarquable que cette région donne lieu depuis des décennies à des pratiques de patrimonialisation de ses espaces naturels et de ses paysages remarquables, que ce soit au travers de démarches institutionnelles<sup>1</sup> ou à l'occasion de conflits d'aménagement du territoire<sup>2</sup>.

Pourquoi dès lors, les parcs solaires seraient-ils moins sujets au rejet des populations locales pourtant sensibles aux aménités environnementales, alors que peu de règles, voire aucune de 2006 à 2009, ont été spécifiquement établies au niveau national pour encadrer leur implantation ?

En 2012, une première étude réalisée par Sandra Thomann tentait de cerner le phénomène. Selon l'auteure, le développement atypique des parcs solaires en PACA serait dû à la pression des opérateurs qui, attirés par la rentabilité associée aux tarifs garantis d'achat, ont multiplié les intentions de projet, débordant les services de l'État dans leur capacité d'instruction. Comme le suggère Sandra Thomann, « la partie qui s'est jouée repose donc, avant tout, sur un système d'incitation spéculative répondant au développement d'un marché économique mondialisé et libéral, peu préoccupé par l'aménagement des territoires. La vitesse devient un atout pour gagner la partie, bien loin des notions de construction territoriale, de concertation... Les temps et les intérêts des grands opérateurs étroitement liés à la financiarisation de l'économie et des cotations en bourse se sont heurtés aux temps des services de l'État qui, par la lenteur des procédures administratives, n'ont pu efficacement encadrer toutes les initiatives » (2012 : 92). Autrement dit, les services instructeurs de l'État auraient été dépassés par le nombre des intentions de projet, et ce d'autant qu'ils n'étaient pas organisés pour traiter dans les temps impartis les demandes d'autorisation. Toujours selon l'auteure, ce n'est qu'après cette première phase<sup>3</sup> de « multiplication anarchique des projets

---

<sup>1</sup> Près de 6 % de son territoire est soumis à une protection réglementaire de son patrimoine naturel (contre 1 % en moyenne au niveau national). 54 % de la superficie régionale est classée en zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique, deux fois plus qu'en France, et 30 % en sites Natura 2000 (contre 10 % en France) (source INSEE).

<sup>2</sup> Les paysages de la Provence ont déjà été l'objet de conflits d'aménagement, comme autour du TGV Méditerranée (Lolive, 1999) ou du TGV PACA (Fourniau, 2014).

<sup>3</sup> Sans forcément fournir un bornage précis de cette phase, l'auteure la situe entre 2007 et 2009, « avant la législation, avant les premières baisses de tarif garanti d'achat de l'électricité » (Thomann, 2012 : 91).

(...), [que] la multiplication des arènes de décision a permis de dégager un certain nombre de règles qui rendent aujourd'hui moins aléatoire l'acceptation d'un projet. Il en résulte une diminution des demandes et une augmentation de la taille moyenne des projets acceptés sur les espaces déclarés aptes à les recevoir » (*ibid.* : 93).

Cette analyse soulève trois problèmes. D'abord, elle n'explique pas les différences de développement observées entre les régions. Si les opérateurs avaient la capacité de submerger d'intentions de projet les services déconcentrés en PACA, pourquoi ne l'ont-ils pas fait dans d'autres régions à fort ensoleillement ? Et s'ils l'ont fait ailleurs mais avec des réponses négatives, cela signifie que les services de l'État en PACA ne fonctionnent pas de la même façon sans qu'on en interroge les raisons. Ensuite, la diminution du nombre des intentions qui est signalée par l'auteure ne correspond pas aux données fournies par les différentes institutions associées à leur instruction. Leur nombre ne décroît qu'après la réduction du tarif garanti d'achat<sup>1</sup>, et non lorsque des règles d'instruction sont plus clairement établies<sup>2</sup>. Ce n'est donc pas l'encadrement des intentions de projet mais la baisse des perspectives de rentabilité qui a réduit l'offre des opérateurs. Enfin, l'obtention d'autorisations tacites, hypothèse principale avancée par l'auteure, ne recoupe pas les données recueillies auprès des services instructeurs. La grande majorité des projets qui sont effectivement réalisés obtiennent des autorisations explicites. Les opérateurs n'auraient d'ailleurs pas intérêt à une instruction déficiente de leurs intentions de projet, et ce pour deux raisons : d'une part, elle demeure limitée à certains contextes réglementaires<sup>3</sup> ; d'autre part, l'obtention d'une autorisation tacite ne prémunit pas le projet de recours contentieux tardifs<sup>4</sup>, ce qui est incompatible avec les

---

<sup>1</sup> Le nombre de demandes de raccordement ne cesse de croître jusqu'à l'instauration d'un moratoire le 10 décembre 2010 (source : audition du ministre de l'Énergie devant la commission du développement durable de l'Assemblée nationale du 1<sup>er</sup> juin 2011).

<sup>2</sup> Comme on vient de le voir dans le chapitre précédent, la clarification des règles d'instruction par la mise en place d'un guichet unique de pré-instruction a au contraire attiré les opérateurs et suscité le développement de leurs intentions de projet.

<sup>3</sup> Le domaine d'application des permis tacites a considérablement été réduit depuis la loi du 31 décembre 1976 : ils ne valent qu'en dehors des secteurs où des autorisations au titre de la législation ou des réglementations spéciales sont nécessaires (cf. article L.421-1 du code de l'urbanisme). Or, rares sont les sites qui échappent à ces réglementations et périmètres de protection. Par ailleurs, l'obtention tacite d'un permis de construire ou d'une autorisation de déclaration préalable n'est pas la seule obligation à laquelle doivent répondre les opérateurs pour réaliser un parc solaire. Ils doivent également obtenir, dans le cas où le parc serait situé sur un support naturel, une autorisation de défrichement, soumise à enquête publique, et donc exclue du domaine d'obtention tacite.

<sup>4</sup> Comme le fait remarquer Bernard Piras dans sa question adressée au ministère, « malgré le caractère exécutoire des décisions tacitement délivrées, la jurisprudence (...) considère que le point de départ du délai de deux mois pendant lequel le préfet peut déférer l'acte devant le tribunal administratif court à compter du jour où le service du contrôle de la légalité a eu communication de l'entier dossier de demande. Dès lors, les juridictions administratives ont considéré comme recevables certains déférés engagés plus d'un an après la décision tacite tout en annulant ou suspendant cette dernière sur le fond. (...) Cette situation crée une insécurité juridique particulièrement importante pour les pétitionnaires de telles décisions tacites, qui tendent d'ailleurs à se

normes de financement des parcs solaires présentées dans le chapitre précédent. L'hypothèse de territoires abandonnés aux forces du marché, d'autant plus délaissés que l'État déconcentré serait débordé par les intentions de projet, ne correspond ni aux réalités administratives de leur instruction ni à leur mode d'élaboration, et ne permet pas non plus d'expliquer les particularités observées en PACA.

*A contrario* de cette analyse, nous souhaitons montrer que le nombre exceptionnel de parcs solaires en région PACA est le résultat d'un accompagnement institutionnel renforcé plutôt que relâché. Initiée par un département précurseur, les Alpes-de-Haute-Provence, l'élaboration de normes d'instruction a favorisé la venue en nombre d'opérateurs à la recherche d'un cadre juridique sécurisé. Dans un deuxième temps, les opérateurs se sont intéressés à l'échelle régionale, orientés par l'attitude des pouvoirs publics de chaque département dans la promotion ou non de normes d'instruction stabilisées. Deux autres départements se montrent alors proactifs, les Bouches-du-Rhône et le Var, adaptant à leur contexte territorial cette forme d'aménagement. Enfin, la Région, d'abord opposée aux parcs solaires, intègre en 2013 ce type de production électrique dans son schéma régional climat air énergie (SRCAE)<sup>1</sup> pour mettre en œuvre un scénario de développement des EnR illustrant, au niveau régional, une sortie du nucléaire au niveau national.

Ainsi, au-delà de fournir une explication aux raisons du développement exceptionnel des parcs solaires en PACA, ces éléments réinterrogent les modalités d'application d'une politique publique nationale dans chaque territoire. À rebours d'une vision homogène et égalitaire de l'État de droit, ils témoignent d'une autonomisation de l'État au niveau local, façonnant des politiques publiques singulières, en fonction des alliances tissées avec les institutions territoriales. Comme le soulignent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, « les acteurs et les espaces par et dans lesquels s'invente et se pratique l'action publique se sont multipliés. L'État et son administration pyramidale ne sont plus seuls organisateurs de l'intervention

---

multiplier, lesquels peuvent voir leur décision de non-opposition tacite annulée ou suspendue plus de trois mois après l'avoir obtenue » (question écrite n° 08680, publiée dans le JO Sénat du 17 octobre 2013, p. 3007). En effet, comme l'explique le législateur, « l'absence de matérialisation d'une décision tacite ne permet pas, par définition, de satisfaire à l'obligation de transmission de ces actes au représentant de l'État et de disposer d'une date certaine de réception par les services préfectoraux à partir de laquelle court le délai du recours contentieux » (réponse du ministère de l'Intérieur publiée dans le JO Sénat du 13 mars 2014, p. 715).

<sup>1</sup> La loi Grenelle II (12 juillet 2010) prévoit l'élaboration dans chaque région d'un Schéma Régional Climat Air Énergie, sensé décliné aux échelles régionales une partie du contenu de la législation européenne sur le climat et l'énergie (cf. chap. 1). Élaboré conjointement par l'État et la Région, sa vocation est de définir les grandes orientations et objectifs régionaux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de maîtrise de la demande d'énergie, de développement des énergies renouvelables, de qualité de l'air et d'adaptation au changement climatique.



régulatrice. » (2012 : 103). Cette action publique localisée formulerait ses contenus et ses modalités d'intervention en fonction des compositions institutionnelles souhaitées ou subies par l'État déconcentré. L'encadrement des parcs solaires et les effets de cet encadrement dépendraient alors des configurations propres à chaque département. Par ailleurs, la dynamique de diffusion des intentions de projet et de leur encadrement interroge les modalités de diffusion des instruments d'action publique entre départements par les mêmes services de l'État. Ce développement particulier à la région PACA inviterait à penser des transferts horizontaux entre départements, là où l'organisation institutionnelle nationale opère par des voies verticales, des services centraux nationaux vers les services départementaux. Les phénomènes d'imitation liés à la proximité spatiale et soutenus par les demandes des opérateurs souhaitant s'étendre pourraient constituer un facteur important dans l'élaboration d'une politique publique régionale. La prise en charge institutionnelle des parcs solaires fournirait ainsi un éclairage sur ce que peuvent être les ressorts contemporains de l'autonomisation institutionnelle des territoires.

Dans un premier temps, on montrera en quoi le niveau de développement des centrales PV au sol apparaît comme atypique au regard des développements observés dans les autres régions françaises et des processus de patrimonialisation dont la région PACA a été l'objet depuis une quarantaine d'années (i). À partir de ce constat et pour étayer notre hypothèse, une revue de la littérature rend compte des changements et des potentiels contextuels et structurels qui participeraient d'une autonomisation de l'État local, *a contrario* des analyses qui défendaient jusqu'ici son retrait ou sa distanciation (ii). Le législateur a participé indirectement à cette autonomisation en encadrant faiblement les intentions de projet, laissant l'administration déconcentrée relativement libre dans l'interprétation des règles d'instruction (iii). À partir de ce contexte analytique, on verra les conditions et instruments qui ont permis à trois départements précurseurs de se saisir de ce développement (iv). On regardera ensuite la manière dont cette dynamique et ces instruments initiaux se sont diffusés dans les départements limitrophes, puis au niveau régional (v). On cherchera ainsi à montrer la manière dont les différents processus d'autonomisation et d'intégration institutionnelle participent à la réduction de ce qui fera ressource dans les conflits que peut susciter l'implantation de centrales PV au sol dans chaque territoire.

## 1 Un développement atypique en région PACA

L'inventaire national des centrales PV au sol<sup>1</sup> permet de comparer le nombre et la production des centrales PV au sol des principales régions accueillant ce type d'installations (tableau 20). La région PACA se distingue nettement des autres régions en la matière. Elle rassemble à elle seule plus du quart de la puissance installée (28 %) de France métropolitaine. Les parcs solaires participent dans cette région, comme en Aquitaine, à plus de la moitié de la production d'électricité d'origine PV.

Tableau 20 : Déploiement des centrales PV au sol dans les principales régions de métropole productrices d'électricité d'origine PV en 2013

Parcs solaires <i>Territoires</i>	Puissance installée		Installations		Part dans la puissance PV installée
	en MW	<i>en %</i>	nbr	<i>en %</i>	
<i>PACA</i>	366	28 %	40	27 %	55 %
<i>Aquitaine</i>	251	19 %	20	14 %	52 %
<i>Languedoc- Roussillon</i>	117	9 %	20	14 %	27 %
<i>Midi-Pyrénées</i>	104	8 %	1	11 %	21 %
<i>Total 4 régions</i>	838	64 %	96	65 %	40 %
<i>Total France</i>	1308	100 %	148	100 %	30 %

Sources : *Journal du photovoltaïque*, Conseil général du développement durable (CGDD), Internet.

### *Des critères physico-géographiques non explicatifs*

Elle n'est pas la plus grande des régions françaises. Midi-Pyrénées ou l'Aquitaine sont plus étendues d'au moins le quart de sa surface. Ces dernières ont également une densité démographique deux fois moins importante. Par ailleurs, si la région PACA bénéficie d'un fort ensoleillement, cet atout ne suffit pas non plus à lui tout seul pour expliquer ce développement, sachant par exemple que l'Allemagne est le leader européen de la production PV (Observ'ER, 2013), alors qu'elle a un bien moindre ensoleillement. Au niveau national, l'Aquitaine, deuxième région d'accueil des parcs solaires avec 19 % de la puissance installée, présente un écart d'ensoleillement élevé avec PACA (-28 %), contre -21 % pour la moyenne des trois régions les plus équipées en parcs solaires après PACA. L'écart d'ensoleillement entre régions n'explique pas non plus les écarts de puissances installées en toiture. Bien au contraire, puisque Midi-Pyrénées se trouve cette fois-ci au premier rang au sein d'une répartition plus égale entre les régions (tableau 21). Ce ne sont donc pas des déterminants physico-géographiques qui peuvent suffire à expliquer le développement plus important des parcs solaires en région PACA.

<sup>1</sup> Présenté dans le chapitre précédent.

Tableau 21 : Comparaison des principales régions françaises de métropole productrices d'électricité d'origine PV à partir de leurs critères géographiques

Variables Territoires	Superficie	Densité	Ensoleillement <sup>1</sup>		Contribution nationale à la puissance installée en toiture	
	rang	hab./km <sup>2</sup>	heures/an	écart avec PACA	%	rang
PACA	7	144	2700		10 %	3
Aquitaine	3	70	1935	-28 %	8 %	4
Languedoc-Roussillon	8	84	2405	-11 %	10 %	2
Midi-Pyrénées	1	56	2080	-23 %	13 %	1

Sources : INSEE, ADEME, Météo France et CGDD.

### *Une région plus sensible à la défense de ses aménités environnementales*

Par ailleurs, le développement de ces installations, aux conséquences spatiales non négligeables, peut interroger au regard du caractère patrimonial de cette région. Deuxième espace touristique français, ses paysages emblématiques ont été le support de l'émergence de conflits majeurs ou de l'échec de l'éolien<sup>2</sup>. Et pourtant, les parcs solaires ont reçu une réception sociale relativement pacifiée<sup>3</sup> par rapport à des aménagements de dimensions similaires<sup>4</sup>.

Le développement atypique des parcs solaires en région PACA, ainsi que leur faible conflictualité, trouvent à notre sens une explication dans l'accompagnement institutionnel dont il a bénéficié au niveau départemental.

### *Une dynamique départementale*

La dynamique de développement des intentions de projet de parc solaire à l'échelle de la région PACA relève d'un engagement d'abord à l'échelle départementale et d'une diffusion hétérogène d'un département à l'autre (carte 1). La majorité des premières intentions se situe dans les Alpes-de-Haute-Provence. Elles s'installent dans un second temps d'abord dans le Var, puis dans les Bouches-du-Rhône. Les trois autres départements sont beaucoup moins concernés par ce développement.

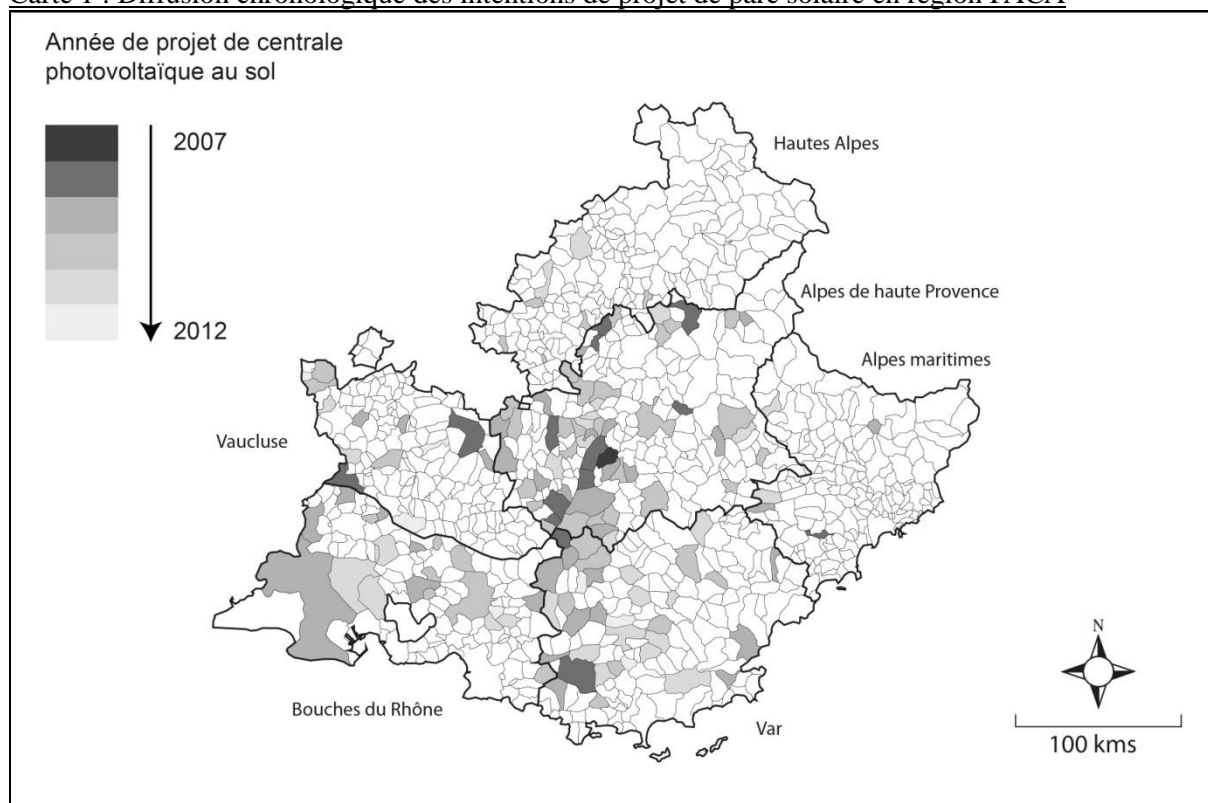
<sup>1</sup> Moyenne pour les années de 2005 à 2015 (source Météo France).

<sup>2</sup> Fin 2015, la région cumulait 45 MW de puissance éolienne installée contre 576 en Languedoc-Roussillon et 403 en Midi-Pyrénées (source : [www.connaissancedesenergies.org](http://www.connaissancedesenergies.org), consulté le 27 juillet 2016).

<sup>3</sup> 25 % de conflits identifiés (suivant la définition indiquée dans le chapitre 2) pour les trois départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var qui cumulent 86 % des projets en 2012.

<sup>4</sup> Même s'il est difficile de comparer des niveaux de conflictualité entre des aménagements différents, on peut admettre que celui qu'enregistrent les projets de parc solaire demeure plus faible que ceux observés pour les éoliennes (100 % de projets en contentieux dans la région PACA, à dire d'acteurs), les carrières (niveau de contentieux élevé à dire d'acteurs) ou les installations de stockage des déchets non dangereux (43 % au niveau national selon une étude réalisée par le CEMAGREF, Ecogéos et ITUS (dir. Jean-Michel Deleuil) de 2011 à 2013 à partir de sources Internet).

Carte 1 : Diffusion chronologique des intentions de projet de parc solaire en région PACA



Sources : Internet, presse quotidienne régionale, *Journal du photovoltaïque*, entretiens auprès des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA. Carte : Maximin Chabrol (ESPACE).

On peut penser qu'un département comme les Alpes-de-Haute-Provence, alors en quête de développement, avait tout intérêt à essayer de capter cette ressource du moment qu'elle constituait une réponse acceptable et administrable au regard du contexte départemental. En effet, les parcs solaires génèrent des revenus fiscaux<sup>1</sup> et peuvent être source de développement économique<sup>2</sup>. Ces retombées peuvent avoir leur importance pour des territoires où les ressources financières sont limités.

Les opérateurs auraient été attirés par l'encadrement des intentions de projet qu'offre ce département. Sa lisibilité leur permet de limiter les risques d'incertitude liés à leur instruction, en indiquant les contraintes et les investissements en étude auxquels est soumise leur réalisation. Dans un second temps, les intentions de projet se seraient diffusées à l'échelle régionale, les opérateurs étant orientés par la capacité des pouvoirs publics des départements à

<sup>1</sup> Les taxes liées à ce type d'installation (IFER et CFE) rapportent par an aux communes des Alpes-de-Haute-Provence concernées environ 3,8 millions d'euros, soit en moyenne 3 % de leur budget annuel. Pour le conseil général, les taxes perçues représentent 1,3 million d'euros en 2013, soit 0,5 % de son budget annuel.

<sup>2</sup> La location des terrains est estimée à 2000 € l'hectare par an, soit environ 1,5 million d'euros par an au regard de la surface départementale occupée. À cela s'ajoutent les emplois générés lors de la construction des parcs. Enfin, on le verra plus loin, l'idée des acteurs des Alpes-de-Haute-Provence impliqués dans le soutien à l'implantation des parcs solaires était aussi de favoriser la localisation dans le département des productions relevant de la construction des parcs solaires (usines d'encapsulation, sous-traitance du montage des parcs, suivi des productions, formations, traitement des panneaux en fin de vie).

promouvoir des normes d'instruction claires. Le développement des parcs solaires correspondrait aux territoires qui explicitent, durant la période où le tarif garanti d'achat demeure incitatif, un référentiel d'instruction.

L'hypothèse sous-entend une certaine autonomie de l'État déconcentré, qui pourrait prendre différentes formes selon les configurations institutionnelles départementales dans lesquelles il s'inscrit. Sans pour autant gommer les rapports d'alignement de la périphérie sur le centre, cette perspective doit réactualiser les contextes d'élaboration de l'action publique locale à l'aune d'une décentralisation aujourd'hui très avancée, ainsi que de territoires mis en concurrence et soumis à la compétition économique mondiale.

## **2 Penser l'action publique localisée**

Le centralisme politique français, qui se traduit localement au travers de la déconcentration administrative et du quadrillage des territoires par les services extérieurs de l'État sous l'égide d'un personnage-institution, le Préfet, ne doit pas occulter la cogestion du territoire qui se met progressivement en place au travers des interactions entre fonctionnaires de l'État et les élus locaux. Si le pouvoir de ces derniers est en effet administrativement limité, le système est cependant « apprivoisé » (Grémion, 1976) par les acteurs locaux, dont les relations de dépendance dans la mise en œuvre des décisions centrales établissent des complicités objectives. Échanges de services et intermédiations auprès de Paris ou des populations locales participent alors d'un ensemble de régulations croisées qui tempèrent ce qui est parfois perçu localement comme des actions autoritaires d'État, comme ces régulations facilitent la réalisation locale des desseins centraux. Ce phénomène se double d'une socialisation croisée, les élus locaux intégrant dans leurs négociations avec les préfets les attentes de l'État, l'administration déconcentrée intériorisant progressivement les aspirations et valeurs de la société locale qu'elle est chargée d'administrer. Ce système de complicité trouve à s'épanouir avec le développement de la planification et de la politique d'aménagement du territoire qui vaut encore après le premier acte de la décentralisation du début des années 1980, mais s'estompe avec l'essor des « gouvernements urbains » dans la décennie suivante (Le Gales, 1995 ; Gaudin, 1995).

En effet, le mouvement de décentralisation et de dessaisissement de l'État se fait principalement au profit des grandes villes et métropoles qui voient leurs prérogatives fortement se renforcer durant les années 1990 et 2000. Les « grands élus », déjà avantagés par le système politico-administratif local, voient leur pouvoir redoubler et se trouvent d'autant en

capacité d'autonomiser leur action publique locale. L'État ne disparaît pas pour autant, mais préfère « gouverner à distance » (Epstein, 2005) dans sa relation avec le pouvoir local, devenue asymétrique dans des contextes urbains. Mais ce processus de redistribution des pouvoirs et de reconfiguration des relations entre acteurs locaux et centraux ne s'est pas déployé de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national. Espaces urbains et espaces ruraux se distinguent de ce point de vue. La rationalisation des moyens de l'État sur l'ensemble du territoire national au travers de la Révision générale des politiques publiques lancée par le gouvernement en juillet 2007 a renforcé le sentiment de désengagement de l'État dans les campagnes, imposant « de repenser les politiques publiques en faveur de la ruralité » (Bricault, 2012 : 71). L'apparition d'un État déconcentré se différenciant suivant ses modalités d'action et le niveau d'urbanisation des territoires dans lesquels il intervient fait son chemin et se traduit par exemple dans la mise en place d'un droit autorisant les expérimentations locales (Chavier, 2004). Le retrait de l'État central et la possibilité laissée à l'État déconcentré de concevoir des modes d'intervention adaptés aux problèmes locaux qu'il rencontre permettent d'envisager une action publique de l'État local conçue à partir des contextes institutionnels au sein desquels il agit.

La comparaison de la prise en charge par l'État déconcentré de l'instruction des parcs solaires dans les trois départements des Alpes-de-Haute-Provence, du Var et des Bouches-du-Rhône manifesterait des variations dans la recomposition de l'action publique en fonction des niveaux d'urbanisation et des configurations institutionnelles locales. Les différentes manières dont l'État déconcentré s'est saisi des parcs solaires appellent à explorer les ressorts territoriaux de son autonomisation. Il s'agira donc tout d'abord de replacer l'action publique locale dans les mécanismes politiques et économiques contemporains (1), de discerner les rôles des élites politiques départementales (2) et de réactualiser les dimensions fonctionnelles du département au regard des thématiques concernées par les parcs solaires (3). Ces trois dimensions semblent alors converger pour favoriser une autonomisation de l'État déconcentré dans des thématiques relevant de ses compétences. En fonction des configurations locales qu'il rencontre, ses compétences peuvent l'inviter à formuler des récits territorialisés du développement local où pourraient prendre place les parcs solaires (4).

## 2.1 Une action publique en tension entre uniformisation et différenciation dans le rapport global-local

Si l'exemple des parcs solaires semble manifester une autonomisation de l'État local, ce dernier n'en est pas moins traversé par de nombreuses dynamiques. Elles mettent en tension

ce niveau d'action entre des mouvements d'uniformisation impulsés par des échelons supérieurs et des situations invitant à une organisation locale. Trois formes de tensions peuvent être distinguées.

En premier lieu, de nombreux auteurs considèrent que le local est de plus en plus conçu comme l'échelon de spatialisation des politiques européennes (Jessop, 2002 ; Le Galès, 2003 ; Brenner, 2004 ; Peters, Pierre, 2006). Le pilotage des politiques macro-économiques demeure fixé par les niveaux national et supranational, comme on a pu le voir avec la manière dont l'État a user des tarifs garantis d'achat du PV. En revanche, pour d'autres auteurs, « le travail concret de régulation économique et politique se trouve être organisé, de manière toujours plus dense, aux niveaux locaux. » (Faure *et al.*, 2013 : 10).

En deuxième lieu, l'uniformisation des instruments de construction et de déploiement de l'action publique (contractualisation, partenariats publics-privés, gouvernance par les instruments) aurait conduit à une standardisation de ses procédures et contenus (Le Galès, Borraz, 2010). L'État central reprendrait subtilement en main, à distance, « la définition des finalités et du contenu de ces politiques à l'aide d'instruments fondés sur l'incitation, la persuasion, la fixation de standards, l'audit et le reporting » (Epstein, 2010 : 22). Pour autant, la mise en œuvre des politiques publiques reste, pour une grande part, de la responsabilité du local. Les collectivités invitées à construire des projets de territoire à partir des outils contemporains de l'aménagement et de la planification (Plans locaux d'urbanisme (PLU), Plans climat énergie territoriaux (PCET), schémas locaux, chartes,...) suscitent la construction de solutions *ad hoc*. Ces logiques entraînent des différenciations (Faure, Négrier, 2007) sur le plan local, au travers des puissants effets de localité, ou « logiques de site » (Pinson, 2009), dont sont porteurs les acteurs locaux.

Troisièmement, l'impératif de compétitivité contraint fortement les villes dans le choix des modèles de développement à leur disposition. Elles adoptent toutes successivement des recettes similaires (Brenner, 2004). Cette logique de « sélectivité du développement économique, marginalise les banlieues, aires périurbaines, campagnes, par rapport aux circuits intermétropolitains d'accumulation capitaliste et aux dynamiques politiques associées » (Boisseaux *et al.*, 2011 : 6). Les espaces de faible densité de population visés par les parcs solaires devraient mettre en valeur ou inventer des domaines d'attractivité au risque d'être définitivement oubliés du développement. Le contexte actuel de reconfigurations institutionnelles, au travers de la redistribution des compétences entre collectivités territoriales

et la formation de grandes intercommunalités, peut constituer, pour ces territoires, une opportunité d'autonomisation.

Les approches par la gouvernance multiniveaux (Gaudin, 1999 ; Négrier, 2005) font ainsi le constat que le transfert généralisé des compétences aux échelons infranationaux constitue pour les acteurs locaux une opportunité (mais aussi une incertitude) de création d'espaces politiques nouveaux. Mais au lieu d'une concentration des pouvoirs au niveau local, la littérature sur l'action publique décèle plutôt une multiplication des échelons décisionnels. Cette multiplication aurait tendance à diluer les capacités d'action locale, voire à les dévaluer (Lascoumes, Le Galès, 2012). Cependant, là où on pourrait considérer la décentralisation et les mouvements de déconcentration de l'État comme de simples mouvements de vases communicants pour les compétences de l'État au profit du local, en réalité, il faut davantage penser l'État déconcentré et les pouvoirs locaux dans des mouvements simultanés de transformations, « selon des logiques de régulation entrecroisée où une multitude d'acteurs interagit à différentes d'échelles et sur des objets très variés » (Faure, Muller, 2013 : 2). Les capacités d'autonomisation du local se jouent alors dans les configurations d'acteurs spécifiques selon les domaines d'action et les territoires (Boisseaux *et al.*, 2011 : 3). La sociologie des élites apporte ainsi des clés de lecture pour comprendre la manière dont des acteurs collectifs peuvent être porteurs de changements dans ou au travers de l'action publique.

## 2.2 Élités et « culture politique » locales

En tout premier lieu, il convient de signaler qu'il semble difficile de parler d'une élite pour regrouper l'ensemble des acteurs impliqués dans l'action publique entourant l'accueil des parcs solaires. Ils ne forment pas, selon la définition proposée par William Genieys et Patrick Hassenteufel, « un groupe fortement structuré exerçant un pouvoir sur l'action publique dans la durée » (2012 : 98). Les acteurs observés se sont impliqués sur un temps trop court, abrégé par le revirement de la politique publique fin 2010, et selon des niveaux d'implication et des configurations changeantes, qui ne permettent pas la formation de groupes structurés. On propose plutôt de distinguer des « acteurs-pilotes » dans la définition et la conduite de l'action publique, et des « acteurs-suiveurs », aux intérêts propres, s'associant, s'alignant ou surveillant cette action publique. Les premiers sont représentés par le préfet du département et, dans les cas des Alpes-de-Haute-Provence et des Bouches-du-Rhône, directement par le sous-préfet en charge des EnR. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, le conseil général se trouve « en symbiose » avec l'État local qui est présenté comme un copilote dans la conduite



de l'action publique. Les acteurs-pilotes sont structurés par une définition substantielle et instrumentale de la politique publique du PV à mettre en œuvre localement, qui prend appui sur un référentiel sectoriel localisé. Ils détiennent également davantage de ressources, qu'elles soient décisionnelles (véto), institutionnelles (capacité institutionnelle à appliquer les décisions) ou relationnelles (existence d'alliances avec d'autres acteurs). Les seconds sont représentés par les institutions départementales, et parfois régionales, mobilisés par les premiers, ou parfois s'imposant, pour être associés à la territorialisation des parcs solaires. Les acteurs-pilotes ont donc aussi un rôle de médiation avec et entre les acteurs-suiveurs aux intérêts parfois divergents ou interdépendants. Les acteurs-pilotes tentent pour cela de maîtriser la diversité des rôles et connaissances des univers sociaux mobilisés pour mettre en œuvre l'action publique, et cherchent à opérer une activité de « courtier » en élaborant des compromis et des solutions acceptables par tous (Nay, Smith, 2002).

Dès lors, les déterminants de la convergence des élites au niveau départemental se situent d'une part, au niveau de la détention par une pluralité d'acteurs d'une équivalence de ressources (celles des maires et des préfets qui autorisent les projets, celles des personnes publiques associées (PPA)<sup>1</sup> dont l'obtention de leur avis favorable limite le risque de contentieux, celles des gestionnaires du réseau électrique qui informent des capacités d'absorption des postes sources) et, d'autre part, par l'existence d'une histoire, d'une culture commune préalable à la construction d'une action publique. C'est ce que montre par exemple Patrick Le Galès (2003) dans l'étude de villes européennes, apparaissant comme des acteurs collectifs au niveau régional. Les relations d'échange remontant parfois à la fin du Moyen-Âge et à la Renaissance, et l'équivalence d'intérêts et d'influences des acteurs ont contribué à concevoir des stratégies et des modalités communes d'organisation, propres à accroître leur autonomie politique et économique. C'est ce que pointe également Emmanuel Négrier dans les rôles joués par la culture politique territoriale, l'apprentissage institutionnel et le leadership politique. Ces éléments se combinent pour cet auteur dans des « configurations

---

<sup>1</sup> Le code de l'urbanisme (art. L. 132-7, L. 132-9, L. 132-10 et L. 132-12) demande que les municipalités ou les établissements publics de coopération intercommunale prévoient, au cours de l'élaboration ou de la révision de leurs documents de planification territoriale, de consulter les personnes publiques associées, c'est-à-dire les administrations et les institutions habilitées à donner un avis sur ces documents. Il s'agit des services de l'État, du conseil régional, du conseil départemental (ancien conseil général), des autorités organisatrices des transports, des établissements publics compétents en matière de SCOT et de programme local de l'habitat sur le territoire concerné, des établissements publics en matière de SCOT voisins du territoire concerné, des organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux, des chambres consulaires, des syndicats d'agglomération nouvelle, des maires des communes voisines et des associations de protection de l'environnement agréées au titre de l'article L.141-1 du code de l'environnement ainsi que des associations de personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite.

territoriales » à chaque fois singulière qui renforcent l'autonomie politique des agglomérations ainsi que « la différenciation territoriale des structures de pouvoir local dans les villes européennes » (Négrier (2005) cité par Boisseaux *et al.*, 2011 : 8). On pourrait ainsi faire l'hypothèse que les parcs solaires se sont d'autant plus développés que leur opérateur ont rencontré des configurations institutionnelles locales favorables à ces installations.

### 2.3 Le retour des échelles fonctionnelles

Cette convergence des élites départementales pourrait cependant être freinée, voire déstructurée, par les changements d'échelles et les réorganisations qui ont touché les territoires institutionnels locaux depuis une trentaine d'années. Cependant, cette vision locale en territoires émiettés et désarticulés ne correspond pas à l'émergence, sous forme d'injonction, d'une politique publique territoriale managériale (Faure, Fontaine, Le Bart, 1994). Décideurs et élus locaux des espaces de faible densité soumis à de fortes croissances démographiques se doivent de répondre aux besoins des nouvelles populations en anticipant le développement et l'aménagement de leur territoire de compétence, tout en maîtrisant la dépense publique. Ils doivent donc mobiliser les ressources (institutionnelles, politiques, humaines, financières, cognitives, etc.) nécessaires à leur réalisation. Si cette nécessité conduit parfois à des arrangements et compromis politiques inédits, ces ressources sont le plus souvent « toujours possédées, activées, voire produites, dans le cadre des territoires institutionnels classiques » (Boisseaux *et al.*, 2011 : 14). De ce point de vue, projets politiques ou résolutions de problèmes cherchent avant tout des conditions de stabilité qu'ils trouvent dans les périmètres de la représentation politique, mais surtout dans les « espaces fonctionnels » (Nahrath, Varone, Gerber, 2009). Ces espaces sociaux, plus ou moins clairement territorialisés, s'organisent autour de la régulation publique des rivalités fonctionnellement interdépendantes. Ces espaces sont structurés par des institutions dont les périmètres d'intervention se calquent sur les mêmes échelles spatiales. Ils sont nourris de références sectorielles, territoriales et historiques qui aiguillent l'action publique.

Dans la panoplie préexistante des espaces fonctionnels (région, département, district, SIVOM, SIVU, commune...), il en est un, pourtant très contesté et voué selon certains à la disparition<sup>1</sup>, qui cumule à la fois la structuration des acteurs et l'ancienneté des rapports interinstitutionnels : le département. Dans un contexte ouvert de réforme de l'État, les gouvernements successifs se sont appuyés sur les atouts structurels de cette échelle

---

<sup>1</sup> Depuis la fin des années 2000, la suppression du département est régulièrement proposée par les différents gouvernements (Fillon en 2010, Valls en 2014) avec pour objectif de simplifier une organisation territoriale souvent comparée à un « millefeuille ».

d'administration territoriale, en particulier en renforçant le rôle des préfets (Douillet *et al.*, 2012). Les Conseils généraux font également la preuve de leur capacité de mise en cohérence et de synergies d'acteurs au travers de la gestion de compétences dont ils ont depuis longtemps la responsabilité (Barbier, 2011). Enfin, les corps territoriaux constitués, qu'ils soient économiques (Chambre de commerce et d'industrie), agricoles (Chambre d'agriculture), ou politique (association départementale des maires, syndicat d'électrification, partis politiques) ont conservé cette échelle de structuration. Ainsi, dans l'analyse de l'action publique entourant les parcs solaires, le département, au-delà du pilotage préfectoral dont il dépend, rassemble la plupart des ressources institutionnelles concernées par ces installations.

#### 2.4 L'émergence d'un nouveau cycle de gouvernance propre à l'invention de récits territorialisés sur le bien commun

Un dernier facteur semble important à prendre en compte dans les leviers possibles d'une mise en œuvre ou d'une réorientation d'une action publique localisée : le développement durable et son opérationnalisation au niveau local. Le concept n'a certes pas opéré une révolution dans les modes de production (Gendron, 2006) et n'apparaît pas de ce point de vue comme un référentiel global, à la différence de ce qu'observent Bruno Jobert et Pierre Muller concernant la mise à l'agenda de la thématique de la « modernité » dans les années 1970 (Jobert, Muller, 1987). Pour autant, la prise en charge publique du développement durable a produit de nouvelles normes d'action publique qui se sont traduites dans les instruments de planification territoriale (PLU, PTEC...) (Aspe, Jacqué, 2012). La diffusion du concept et son opérationnalisation au niveau local participeraient de l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernementalité. Un nouveau cycle d'action publique se dessinerait à la suite des cycles précédents (Faure, Muller, 2013 : 3). Ce cycle coïnciderait avec « une nouvelle combinaison entre niveaux et acteurs de l'action publique. Il correspondrait à l'émergence d'un *référentiel de l'efficacité globale* qui donne au "local" un statut beaucoup moins subsidiaire que par le passé » (Faure, Muller, 2013 : 4). Dit autrement, la mise en œuvre de politiques publiques globales, comme celles relevant des objectifs du développement durable, ne peuvent être efficacement conduites qu'en prenant en compte les potentialités et les conditions de leur réalisation locale.

La montée en puissance des préoccupations environnementales, le regain des revendications identitaires territorialisées et la professionnalisation des expertises locales sont porteurs d'une redéfinition localisée du *bien commun*. Il tendrait de plus en plus à se différencier en fonction des situations locales. Sa construction s'appuie sur des *récits* (Radaelli, 2000) qui mobilisent

différemment, selon chaque culture politique locale et selon chaque appréhension sectorielle du rapport global-local, les mouvements sociaux, les groupes organisés et les élites politiques locales. Les acteurs-pilotes de chaque département se distingueraient en fonction de leur capacité à s'approprier ces récits localisés de mise en œuvre du développement durable et à les traduire en problèmes propres et en actions publiques localisées. Le territoire, en tant que configuration sociale, économique et institutionnelle, demeure donc une ressource stratégique dans la réponse à l'injonction d'inventer une politique localisée de développement durable, dans laquelle pourront pendre place les parcs solaires. On verra ainsi plus loin comment les politiques d'encadrement du PV dans chaque département relèvent, suivant des ambitions et des modalités variées, de la construction d'un horizon commun aux élites institutionnelles départementales mobilisées sur cette thématique comme forme de traduction localisée de l'injonction à la transition énergétique.

### **3 L'État déconcentré libre interprète de l'administration des intentions de projets**

#### 3.1 L'aménagement de la production énergétique, une compétence régaliennne, malgré la décentralisation

Depuis la fin des années 1990, la législation a rouvert le domaine d'intervention des collectivités territoriales sur les thématiques liées à l'énergie. Alors que ces questions étaient depuis la fin de la seconde guerre mondiale de la seule responsabilité de l'État, de nombreux dispositifs se sont mis en place dans le courant des années 2000 afin d'encourager les collectivités à se saisir de cette thématique. Certains sont restés optionnels, mais d'autres tendent à devenir obligatoires à la suite du Grenelle de l'environnement<sup>1</sup>. Par ailleurs, la libéralisation des politiques de l'énergie redonne la possibilité aux communes de choisir leur concessionnaire<sup>2</sup>. Cependant, les collectivités territoriales se sont faiblement emparées de ces opportunités pour se réapproprier la thématique de l'énergie. Comme le souligne Camille Chanard, « l'emboîtement des dispositifs, la multiplicité des acteurs concernés, le chevauchement des territoires d'application concourent à brouiller la lisibilité des politiques menées et confèrent globalement un manque de lisibilité au cadre législatif » (2008 : 13). Par ailleurs, les transferts précédents ont souvent été douloureux en matière de réorganisation des

---

<sup>1</sup> On citera notamment les Contrats d'objectif territoriaux (COT) qui prennent le relais des contrats « Actions territoriales pour l'environnement et efficacité énergétique » (ATEnEE), les « Plans climat-énergie territoriaux » (PCET), les « Chartes pour l'environnement » et les « Agendas 21 locaux ». Les PCET ont été rendus obligatoires en 2010 pour les collectivités de plus de 50 000 habitants.

<sup>2</sup> Si depuis 1946, les collectivités locales sont toujours propriétaires des installations, le concessionnaire leur est imposé (EDF pour l'électricité et GDF pour le gaz). À partir de 2000, la loi leur permet à nouveau de librement le choisir.

services et de finances locales. Elles préfèrent ainsi s'accommoder d'une gestion qui leur a donné jusqu'ici satisfaction.

L'arrivée d'intentions de projet de parc solaire sur les territoires réengage néanmoins les différents acteurs ayant compétence dans l'administration territoriale des installations de production d'énergie. Les communes doivent autoriser ces installations dans leur document d'urbanisme si elles souhaitent les accueillir. En général, elles n'avaient pas prévu ces aménagements dans leur POS ou PLU, ce qui nécessite une révision, fût-elle simplifiée, de leur document d'urbanisme. Cette révision demande une délibération du conseil municipal et la tenue d'une enquête publique. Les services déconcentrés départementaux et régionaux sont à ce titre interrogés et formulent un avis qui autorise ou non la révision. À noter que les communes dotées d'un POS avaient jusqu'au 31 décembre 2009 pour effectuer des révisions simplifiées. Au-delà, elles doivent réaliser un PLU, opération coûteuse et longue<sup>1</sup>. La commune a donc bien le choix d'autoriser ou non un parc solaire sur son territoire. On verra l'importance de ce premier filtre communal dans la troisième partie de cette thèse. On voit également qu'au travers de la révision du document d'urbanisme, l'État peut exercer son autorité s'il considère que les parcelles indicées n'ont pas vocation à accueillir un parc solaire.

L'État déconcentré bénéficie dans les faits de plusieurs niveaux décisionnels pour juger de la conformité des parcs solaires : lors de la révision simplifiée comme nous venons de le voir ; puis lors du dépôt du permis de construire, obligatoire à partir de novembre 2009 ; enfin, si le projet nécessite une autorisation de défrichement, ce qui est généralement le cas lorsque le projet est situé sur une zone naturelle. L'État déconcentré dispose donc de nombreux dispositifs réglementaires pour suivre, contraindre ou bloquer au besoin les intentions de projet. Il apparaît en fin de compte comme un acteur prépondérant dans la maîtrise de ce développement. Celui-ci a été par exemple freiné en Midi-Pyrénées par les services préfectoraux, au motif des impacts visuels et agricoles qu'il engendrerait, alors même que de nombreux projets voyaient le jour (Behar, 2012).

Au contraire d'un abandon des services instructeurs à l'appétit des opérateurs, l'absence d'une réglementation spécifique aux centrales PV au sol a plutôt étendu les marges de manœuvre préfectorales en fonction des orientations de développement souhaitées localement. La

---

<sup>1</sup>Un opérateur a trouvé néanmoins une faille juridique qui ouvre la possibilité aux communes de réviser leur POS dans le cadre d'une simple déclaration de projet d'intérêt communal après 2009. À notre connaissance, seule une commune a utilisé cette « astuce » en région PACA. Mais cette possibilité donne une idée de la latitude juridique qui entoure globalement les projets de parc solaire. On ne rentrera pas dans les détails juridiques de l'encadrement des centrales, de ses failles et de son traitement contentieux, qui demande une réflexion à part. Une thèse en droit réalisée par Cécile Bernard à l'Université d'Aix-Marseille est en cours sur cette question.

promulgation d'une réglementation spécifique en novembre 2009 pouvait alors être attendue par les services déconcentrés, mais aussi par les opérateurs, pour clarifier les situations et moins soumettre les réponses sur l'autorisation des parcs solaires à une interprétation toujours incertaine de l'État local. Cependant, si cette réglementation apporte des éléments de clarification aux modalités d'instruction des demandes d'autorisation de parcs solaires, elle consolide surtout l'autorité accordée aux préfets dans ce champ.

### 3.2 La circulaire de novembre 2009 : une ratification du pouvoir préfectoral

En effet, en novembre et décembre 2009, le ministère publie un décret et une circulaire qui doivent « améliorer le contrôle des centrales photovoltaïques au sol au titre des autorisations d'urbanisme »<sup>1</sup>. Cependant, s'ils clarifient certains points et renforcent les dispositifs d'encadrement, ils ne changent pas fondamentalement le principe de libre interprétation qui peut être effectué par les préfets dans chaque département. La procédure d'instruction est davantage alourdie que réglementée. Un permis de construire délivré par le préfet, une étude d'impact, éventuellement une déclaration d'exploiter<sup>2</sup>, ainsi qu'une enquête publique deviennent obligatoires pour tous les projets supérieurs à 250 kWc. Les grands groupes français de production d'électricité et les PME des EnR respectaient déjà une grande partie de ces procédures. L'absence d'une réglementation prédéfinie a favorisé chez eux une surproduction de documents réglementaires encadrant leurs projets afin de se prémunir d'éventuelles contestations. On a vu dans le chapitre précédant qu'une partie d'entre eux reproduisent dans ce cas des habitudes réglementaires acquises dans l'éolien. Les services des Directions départementales des territoires (DDT)<sup>3</sup> s'étaient également saisis avant novembre 2009 de l'argument des petits bâtiments<sup>4</sup> accueillant les systèmes électriques et les onduleurs, édifiés à côté des panneaux, pour demander des permis de construire aux opérateurs.

Seule l'enquête publique, supplémentaire à celle qui est déjà réalisée pour la révision

---

<sup>1</sup>Réponse du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, faisant suite à une question écrite d'un sénateur relative à la réglementation applicable à l'implantation sur le sol d'installations photovoltaïques de grandes dimensions (publiée dans le JO Sénat du 25/03/2010 - page 751).

<sup>2</sup> Autorisation d'exploiter nécessaire si la puissance est supérieure à 4,5 mégawatts (art. 6, II à 9, loi du 10 février 2000 électricité).

<sup>3</sup> On utilisera aussi l'acronyme DDTM pour les directions départementales des territoires et de la mer des Bouches-du-Rhône et du Var.

<sup>4</sup> L'État use ici d'une interprétation extensive de ces bâtiments qui pouvaient, s'ils font moins de 20 m<sup>2</sup>, comme c'est le cas ici, ne faire l'objet que d'une simple déclaration de travaux. Mais la plupart des opérateurs interrogés n'ont pas souhaité courir le risque d'un blocage administratif à ce niveau et ont préféré répondre favorablement à cette demande des services instructeurs, même si elle pouvait être sujette à interprétation. On a vu dans la partie précédente que certains petits projets, portés par des TPE, avaient tenté d'user de la déclaration de travaux ou du certificat d'urbanisme comme support réglementaire à leur projet. Les services déconcentrés les ont alors facilement empêchés.

simplifiée des parcelles concernées par le projet, rallonge les délais d'élaboration, mais ne change pas les pratiques. Elle peut être perçue comme une volonté de favoriser la concertation des institutions et des populations potentiellement concernées les projets. La circulaire encourage par exemple à ce que les projets « importants [bénéficient] de la meilleure concertation possible entre les parties intéressées (...) au regard notamment des enjeux paysagers. Il conviendra, dit-elle, de prévoir une consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, ou de toute commission éventuellement prévue à cet effet à l'avenir »<sup>1</sup>. La circulaire laisse, là encore, toute liberté aux préfets pour agir comme ils le souhaitent.

Cette nouvelle réglementation n'arrête pas non plus de normes strictes en matière d'usage des sols. C'est notamment le cas des terres agricoles, dont l'usage par les parcs solaires avait pourtant fait l'objet d'interventions parlementaires<sup>2</sup>. Le décret invite certes les préfets à porter « une attention particulière à la protection des espaces agricoles (...), les projets de centrales solaires au sol n'ayant pas vocation à être installés en zones agricoles, notamment cultivées ou utilisées pour des troupeaux d'élevage »<sup>3</sup>. Mais, dans le même temps, l'accueil de parcs solaires peut être envisagé sur des terrains qui, « bien que situés en zone classée agricole, n'ont pas fait l'objet d'un usage agricole dans une période récente »<sup>4</sup>. Ce dernier critère laisse toujours les préfets libres dans la délivrance des autorisations sur terre agricole sans autre précision sur la durée qu'« une période récente ». Dans l'autre sens, la circulaire donne tout pouvoir aux préfets pour « s'opposer à la délivrance d'une telle autorisation ». Son refus est alors justifié « s'il s'avère que le projet est notamment de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux environnants (art. R. 111-21 du code de l'urbanisme), à compromettre les activités agricoles ou forestières (art. R. 111-14) ou à comporter des risques pour la sécurité publique (art. R. 111-2) »<sup>5</sup>. Les motifs pouvant être invoqués pour justifier d'un refus semblent, là encore, suffisamment indéterminés et nombreux pour que les préfets puissent

---

<sup>1</sup> Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, ministère de l'Écologie, Direction générale de l'aménagement, DGEC, page 32.

<sup>2</sup> Une question écrite au Sénat en décembre 2007 par un sénateur des Hautes-Alpes demande en effet s'il n'est pas « nécessaire d'insérer une réglementation dans le code de l'urbanisme relative à l'implantation sur le sol d'installations photovoltaïques de grandes dimensions. En effet, dit-il, si l'on peut se féliciter de l'engouement pour cette technique de production d'énergie (...) on perçoit également les inconvénients qui peuvent en découler, en matière de concurrence avec le foncier agricole, par exemple lorsque l'on se trouve en présence de projets sur des terres agricoles, irrigables, de bonnes qualités et qui parfois ont été remembrées avec des fonds publics » : question écrite n° 02906 de M. Pierre Bernard-Reymond (Hautes-Alpes - UMP) publiée dans le JO Sénat du 20/12/2007 - page 2309.

<sup>3</sup> Circulaire du 18 décembre 2009, *op. cit.*, page 31.

<sup>4</sup> Circulaire du 18 décembre 2009, *op. cit.*, page 31.

<sup>5</sup> Circulaire du 18 décembre 2009, *op. cit.*, page 32

contrôler comme ils le souhaitent ces aménagements.

En fin de compte, ces textes ne formulent pas à proprement parler de règles strictes d'interdiction. Ils avalisent des usages réglementaires, pour la plupart déjà pratiqués, et alourdissent la procédure d'autorisation. Ils fournissent un cadre et des formes argumentaires aux préfets qui permettent de justifier leurs arbitrages. Certains services instructeurs avouent ainsi n'avoir rien changé dans leurs modalités d'instruction après la publication de la circulaire. En revanche, la création d'une Autorité environnementale en 2009 et sa désignation comme autorité compétente au niveau régional sur les parcs solaires adjoignent un acteur institutionnel supplémentaire à l'instruction des projets. Son action va s'avérer beaucoup plus contraignante que la réglementation spécifiquement promulguée pour encadrer les parcs solaires.

### 3.3 Le contrepond relatif de l'autorité environnementale et de l'échelle régionale

Durant l'été 2009, une Autorité environnementale est instituée dont la mission est de formuler un avis sur l'évaluation des impacts environnementaux de ce qui est appelé « grande opération »<sup>1</sup>. Cette création a pour objectif de mettre en conformité le droit français avec les législations supranationales dont la France est signataire. Il s'agit d'une part des directives européennes de 1985 et 2001 demandant aux États membres d'instituer une autorité environnementale indépendante ; d'autre part, de la Convention d'Aarhus de 1998 et de la Charte de l'environnement, constitutionnalisées en 2004, qui prescrivent « la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concerne »<sup>2</sup>.

Deux autorités sont dans les faits à distinguer. Tout d'abord, celle formulant un avis sur les projets relevant d'une décision de l'État ou d'un de ses opérateurs : l'autorité se situe ici au niveau central au sein du CGDD. Pour les autres projets portés par des opérateurs privés ou des collectivités, et en fonction de sa taille, l'autorité se situe au niveau régional au sein des services de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), sous l'autorité du préfet de région. Les parcs solaires relèvent de ce deuxième niveau.

*D'autorité, elle n'a que le nom...*

Cette autorité, contrairement à d'autres, n'a pas été constituée en tant qu'autorité administrative indépendante, telles que par exemple l'Autorité de sûreté nucléaire, la

---

<sup>1</sup> Extrait de la présentation de l'Autorité environnementale fournie sur le site Internet du ([www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)), consulté le 15 décembre 2015.

<sup>2</sup> Article 7 de la Charte de l'environnement



Commission nationale du débat public ou la Commission de régulation de l'énergie. Elle n'a d'autorité que le nom puisque ses avis sont consultatifs et qu'elle reste soumise au pouvoir de sa hiérarchie préfectorale ou ministérielle. Néanmoins, le législateur lui confère une certaine autonomie en dissociant l'instruction des projets, réalisée au niveau départemental par les DDT, de l'instruction de l'évaluation de ses impacts environnementaux, réalisée au niveau régional par l'Autorité environnementale. De ce point de vue, nos observations<sup>1</sup> et le rapport d'évaluation réalisé en 2010 à ce sujet par le CGDD indiquent davantage une volonté d'autonomisation de ce niveau d'instruction, et en particulier en PACA où l'Autorité fait preuve d'un « investissement important » comparé aux autres régions (CGDD, 2010 : 18), qu'une soumission au niveau départemental. L'Autorité a d'autant plus souhaité affirmer son autonomie qu'elle y était incitée par le dispositif législatif lui-même et par les attentes ministérielles formulées au moment de sa création. Ainsi, la « rigueur qu'observent les services instructeurs dans la rédaction de leur avis » répond à la fois à l'« exigence de qualité élevée »<sup>2</sup> demandée par le CGDD au regard du caractère public de l'avis, comme elle peut se comprendre comme un moyen pour une nouvelle administration d'acquérir pouvoir et légitimité dans une organisation déjà fortement structurée.

#### *Mais avec avis implicitement contraignant*

L'avis formulé par cette autorité n'a donc pas de caractère contraignant en soi. Cependant, cet avis est rendu public en amont de l'enquête publique organisée pour autoriser le permis de construire. Il est librement consultable sur le site Internet de la DREAL et est ensuite joint au dossier d'enquête publique. Cette publicité veut servir « à éclairer le public et le Commissaire enquêteur, le cas échéant à inciter les responsables du projet à le modifier ou à l'améliorer, et à permettre à l'autorité chargée de prendre la décision finale de le faire en toute connaissance de cause »<sup>3</sup>. L'effet attendu veut donc être préventif vis-à-vis des opérateurs. La diffusion de l'avis vise à inciter les opérateurs, en amont de leur réalisation, à prendre en compte les prescriptions. Dans le cas contraire, il risque de fournir en aval aux autorités décisionnelles et aux acteurs locaux « en tension » avec le projet, des arguments pour l'interdire ou s'opposer. Notamment, l'avis constitue une pièce juridique recevable dans le cadre d'un contentieux à motif environnemental dont le crédit retiendra particulièrement l'attention du juge au moment

---

<sup>1</sup> L'instruction du projet de Sabatier étudié dans le chapitre 4 témoigne en partie de ces rapports interinstitutionnels.

<sup>2</sup> Extraits de la présentation de l'Autorité environnementale fournie sur le site Internet du , consulté le 15 décembre 2015.

<sup>3</sup> Extrait de la présentation de l'Autorité environnementale fournie sur le site Internet du , consulté le 15 décembre 2015.

de son arbitrage. Il détermine ainsi pour partie le risque conflictuel auquel est soumis le projet. Une association de défense de l'environnement explique par exemple examiner l'avis formulé par l'Autorité environnementale avant de décider d'attaquer ou non un projet, considérant qu'il constitue une pièce à charge déterminante dans le montage d'un recours contentieux<sup>1</sup>. Réciproquement, on verra dans le chapitre IV que les opérateurs hiérarchisent en grande partie leurs actions environnementales en fonction de cet avis. Dès lors, même s'il demeure consultatif, il apparaît dans les faits souvent équivalent aux autres avis conformes, pourtant plus contraignants. Il devient même à certains égards prédominants.

Néanmoins, cette « tierce autorité » n'influence qu'en partie la décision. Le préfet reste libre d'en tenir compte dans son autorisation. L'avis de l'autorité environnementale pondère sa position plus qu'il ne la contraint. Elle perturbe quelque peu le champ laissé au préfet pour concevoir son action publique locale. Mais elle ne le rend pas dépendant d'une autorité extérieure. Sa présence assure un regard de l'État régional sur l'État départemental, dans un équilibre feutré des pouvoirs.

Ainsi, l'État déconcentré au niveau départemental est relativement libre d'instruire à sa manière les projets de centrales PV au sol. C'est finalement pour lui l'occasion de poursuivre une action publique localisée qui a pu avoir lieu avec des institutions locales sur des thématiques proches, et de maintenir, voire de consolider, les rapports interinstitutionnels établis dans chaque département. Cette liberté, dans les configurations politiques et institutionnelles propres à chaque territoire, va produire une action publique diversifiée à l'endroit des parcs solaires et participer à une réception contrastée des projets.

#### **4 Les parcs solaires comme révélateurs de la redéfinition des rapports entre État déconcentré et institutions départementales**

##### 4.1 Les Alpes-de-Haute-Provence : une structure d'opportunités favorable à l'invention d'instruments d'action publique coordonnée

Si les Alpes-de-Haute-Provence n'est pas le premier département à accueillir des centrales PV au sol<sup>2</sup>, il se distingue dès 2009 par le nombre de projets réalisés et ce jusqu'en 2011<sup>3</sup>. 123 intentions projets sont recensées de fin 2007 à fin 2011<sup>4</sup>, traduisant la venue en nombre

---

<sup>1</sup> Entretien du 1er février 2013.

<sup>2</sup> La première centrale PV au sol est réalisée en France métropolitaine dans l'Aude en 2008. La seconde voit le jour dans le Var en 2009.

<sup>3</sup> Ce département accueille le plus grand nombre de réalisations de centrales PV au sol en 2009 (2), 2010 (3) et 2011 (8).

<sup>4</sup> Source : DDT des Alpes-de-Haute-Provence.

d'opérateurs sur le département. Or, en fin de compte, seuls 22 parcs sont effectivement réalisés en 2013, pour 72 projets publicisés. La conflictualité liée à l'installation de centrales au sol y apparaît comme l'une des plus faibles<sup>1</sup> au niveau régional, seulement 13 % des projets médiatisés donnant lieu à des oppositions déclarées. La corrélation entre le nombre important d'intentions de projet et, comparativement, le faible nombre de réalisations et de conflits décrit, selon nous, un mécanisme d'appel et de tri des projets, lié à la mise en place d'une action publique spécifique à ce domaine d'aménagement. Cette politique publique naît, dans ce département, d'une « structure d'opportunités » (Kitchelt, 1986) au sens des contraintes et des opportunités politiques caractéristiques du contexte dans lequel s'insèrent un mouvement social ou ici, plus précisément, une action publique territoriale. Cependant, on mobilise ce concept non pas dans une perspective comparative internationale, mais plutôt pour insister sur les effets de contexte conjoncturel favorable à certains territoires dans un domaine de politique publique spécifique observé à une échelle infranationale. On souhaiterait notamment établir un lien entre les opportunités structurelles liées à un contexte politique et économique national et international et les « structures de mobilisation » liées au partage de mêmes conditions d'existence dans des lieux du quotidien (travail, quartier) (Tarrow, Tilly, McAdam, 2001) transposées au niveau départemental. Les acteurs-pilotes dans les Alpes-de-Haute-Provence profiteraient ainsi d'une structure favorable associant, d'une part, des opportunités extra-départementales au travers la promulgation au niveau national d'un tarif garanti d'achat attractif de l'électricité d'origine PV de 2006 à 2010 et la baisse tendancielle du prix des équipements PV sur la même période au niveau international et, d'autre part, des ressources favorisant la mobilisation sectorielle des acteurs au niveau départemental, tirées de l'expérience de l'échec de l'éolien, d'une appétence locale aux opportunités de développement et de la venue d'une expérimentation nationale en PV sur une commune limitrophe au département.

En effet, au cours de la période précédant le développement des centrales PV au sol, le département a accueilli de nombreux projets éoliens. L'élaboration de ces projets a permis aux opérateurs, alors spécialisés dans l'éolien, de prospecter des terrains, d'être confrontés à la réception conflictuelle que susciteraient ces productions et de nouer des partenariats avec les communes intéressées. Ces dernières ont pu s'approprier ce type de technologie et l'intégrer à leur vision politique de développement. Plus globalement, les acteurs politiques du

---

<sup>1</sup>Le degré de conflictualité pour les parcs solaires est de 25 % dans le Var et de 22 % dans les Bouches-du-Rhône.

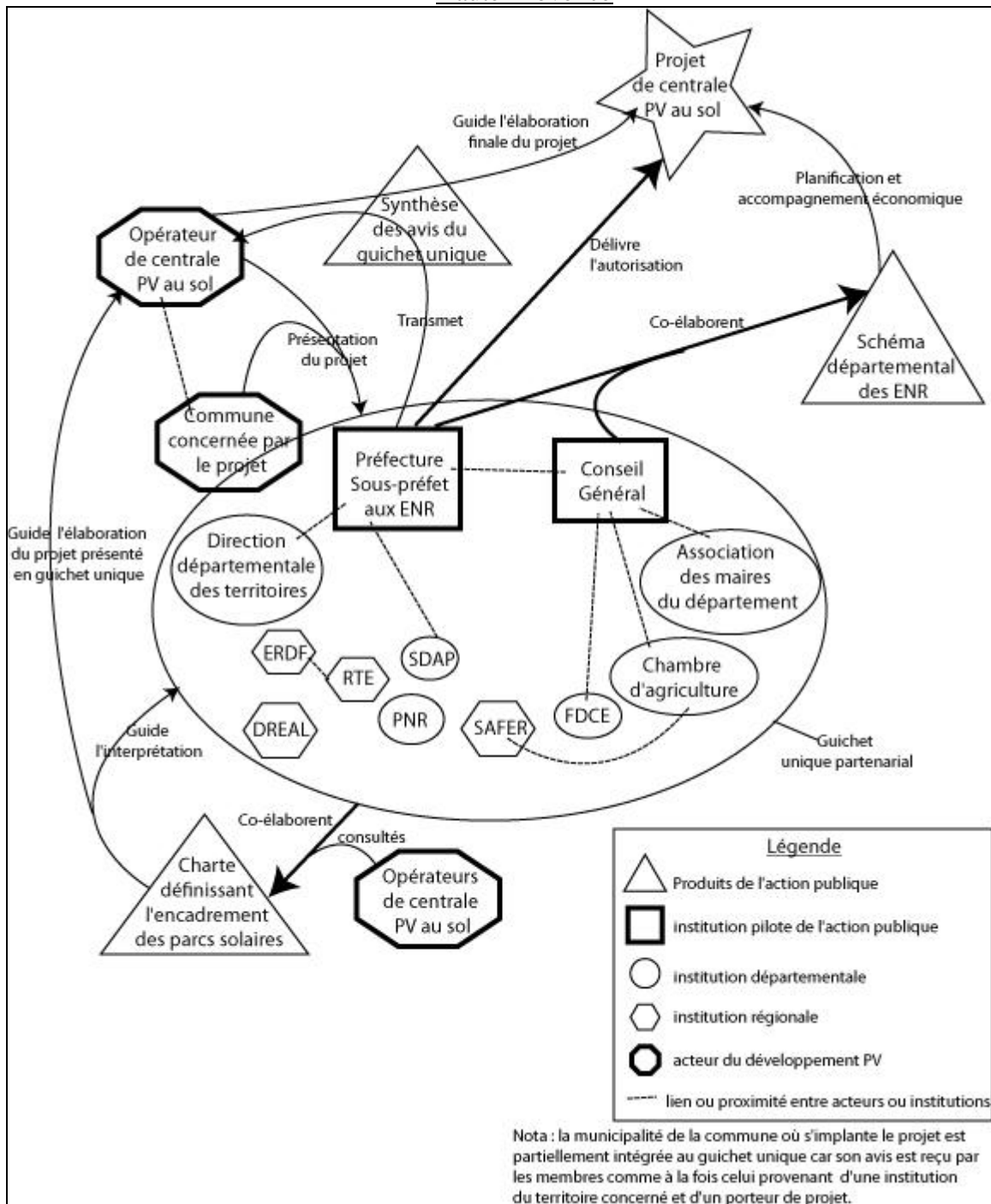
département, encore traumatisés par l'exode rural et le déclin démographique qu'a connus leur territoire depuis un siècle, puis par la désindustrialisation plus récente de la moyenne vallée de la Durance (fermeture progressive de l'usine de fabrication de produits chimiques de Château-Arnoux), cherchent de nouvelles voies de développement, que l'éolien pouvait symboliser. Cependant, les nombreux conflits qu'engendrent les projets éoliens, liés en partie à l'installation de nouvelles populations aux représentations patrimoniales de l'espace naturel (Barthes, 2006), vont assombrir ces perspectives. En 2007, l'État déconcentré, au travers de son préfet qui est responsable de la délivrance des autorisations, invite les opérateurs à convertir les sites envisagés pour l'éolien vers l'accueil de centrales PV au sol en considérant que celles-ci ont moins de conséquences paysagères. On peut émettre l'hypothèse que cette soudaine réorientation est aiguillée par la réalisation, non loin de là, sur une commune du Var limitrophe, du premier parc solaire de la région. Cette initiative s'inscrit dans une expérimentation nationale, qui est conduite localement par le commissariat à l'énergie atomique (CEA) et par le pôle de compétitivité Capenergies et qui vise à établir les conditions de réalisation de centrales PV au sol dans la perspective d'un appel d'offre national.

Cependant, la définition d'une politique publique locale d'accueil des parcs solaires ne se limite pas à une réorientation de la vocation des sols. Elle se double d'une action publique multi partenariale propre à encourager, mais aussi à encadrer la venue d'intentions de projet de centrales PV au sol dans le département. Dans un premier temps, un sous-préfet pilote la définition de l'administration des intentions en créant ce qu'il nomme un « guichet unique », co-présidé par le conseil général, chargé de rédiger une charte et de recueillir les avis des institutions invitées qui acceptent de siéger au sein de cette instance. Ces dispositifs filtrent les intentions de projet en amont de leur élaboration en connaissance des contraintes propres à chaque site. Ils permettent de limiter les investissements en étude des opérateurs. Ils participent également à prévenir les éventuelles réactions conflictuelles que peuvent susciter les projets en invitant les opérateurs à les ajuster aux sensibilités locales identifiées par les participants au guichet unique. Dans un deuxième temps, le conseil général réalise, en partenariat avec la préfecture, un schéma départemental des énergies nouvelles afin « de promouvoir les énergies nouvelles au-delà [des] compétences et activités annexes »<sup>1</sup> (schéma 2).

---

<sup>1</sup>Extrait d'entretien avec un technicien du conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, le 10 janvier 2012.

Schéma 2 : Organisation de l'action publique encadrant les parcs solaires dans les Alpes-de-Haute-Provence



Cette politique départementale de développement propose ainsi divers instruments d'action publique à la fois de marketing territorial (Le Bart, 1999) et de régulation multiniveau (Gaudin, 2002) qui attirent les opérateurs et filtrent les intentions de projet à l'aune du référentiel collectif d'aménagement défini par la charte. Le sous-préfet et le conseil général apparaissent comme les acteurs-pilotes de cette action publique. Ils partagent une vision commune du développement du département déjà cristallisée dans la co-élaboration d'une charte du développement éolien ou la définition du concept de « vallée des énergies »<sup>1</sup>. Le sous-préfet détient la capacité institutionnelle de faire appliquer les décisions, représentant le préfet, seul décisionnaire en la matière. Le conseil général, et sans doute dans une moindre mesure la préfecture, ont un rôle de médiateur entre les différents groupes, organisations et institutions structurés au niveau départemental. On pense en particulier ici à la chambre d'agriculture, mais également à l'association départementale des maires. Le guichet unique joue ici le rôle de *forum hybride*, au sens qu'ont pu en donner Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe (2001) en tant que lieu de traduction des problèmes en priorités collectives, au sein duquel préfecture et conseil général jouent le rôle de courtiers en élaborant des compromis et des solutions acceptables par tous. Le duo préfecture-conseil général semble d'autant plus efficace que leurs ressources se complètent et qu'ils partagent une culture politique forgée dans des apprentissages préalables.

Le récit pro-photovoltaïque qu'ils mettent au point s'ajuste à la morphologie économique et géographique du département. Le site de chimie lourde situé au cœur du département est alors promis à une reconversion en usine de fabrication de cellules solaires PV. L'échec de ce projet ne les empêche pas de chercher des articulations entre les parcs solaires et le développement de l'économie locale, que ce soit au travers du schéma départemental des énergies nouvelles ou la signature d'accords de localisation d'usines d'encapsulation de panneaux PV avec un opérateur. Le département se distinguait déjà dans la mise en place d'actions publiques de développement s'appuyant sur les énergies renouvelables, notamment dans la filière bois-énergie. Loin de leur être étranger, leur territorialisation, aux conséquences controversées en matière d'aménagement de l'espace rural (Dubois, Thomann, 2012), a été éprouvée par les

---

<sup>1</sup>L'éditorial du schéma des énergies nouvelles des Alpes-de-Haute-Provence, cosigné par le président du conseil général et le préfet du département, donne la mesure de l'ambition de ces deux acteurs-pilotes, au travers de leur inscription dans une démarche de marketing territorial, dont la vallée des énergies constitue le slogan : « Nous voulons par notre action ajouter à l'image d'un département connu pour sa beauté et sa qualité de vie, l'image d'un département toujours aussi accueillant et résolument ouvert aux industries de ce nouveau siècle, propres, innovantes, respectueuses de l'environnement. Nous entendons donner avec ce projet un signal fort à nos concitoyens sur notre volonté de faire des énergies nouvelles un vecteur de développement durable. La tâche est immense et le défi formidable. Ensemble nous le relèverons pour que la "Vallée des Énergies Nouvelles" devienne au cœur de notre département une réalité » (Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, 2011 : 5).

élus et techniciens locaux, qui ont su en retirer expériences et apprentissages, propres à construire localement des communautés de politiques publiques sectorielles, au sens d'une tendance à la déhiérarchisation de l'action publique en systèmes d'action publique structurée par l'échange de ressources entre membres sélectionnés et interdépendants autour d'une expertise spécifique<sup>1</sup>. Par ailleurs, le département est reconnu pour la diversité de ses paysages remarquables (DIREN PACA, 2003), dont la qualité doit expliquer en partie l'échec de l'éolien. Sa faible densité démographique, son caractère collinaire, et l'usage répandu de la rente foncière parmi les agriculteurs et les maires, lié à une représentation productiviste de l'aménagement de l'espace<sup>2</sup>, offrent un cadre géographique et social propice à des installations consommant beaucoup d'espaces, fortement rémunératrices et facilement dissimulables dans ce contexte géomorphologique.

Dès lors, schéma départemental, charte et guichet unique forment un instrument d'action publique qui opère un continuum entre les échelles infranationales, nationales et globales (Sassen, 2009). Il réarticule les contraintes des opérateurs, qui souhaitent limiter leurs investissements en étude et avoir le maximum de transparence sur les modalités d'administration de leurs projets, aux exigences formulées par les organisations gestionnaires des espaces : pour la Chambre d'agriculture, épargner les terres mécanisées<sup>3</sup> ; pour l'autorité environnementale, éviter de perdre ou compenser les espaces de forte valeur écologique.

---

<sup>1</sup> Cette définition s'appuie sur différents textes rassemblés dans l'ouvrage de Patrick Le Galès et Mark Thatcher (1995), qui nuancent et à préciser la notion de réseaux de politiques publiques en fonction des différentes dimensions auxquelles elle peut renvoyer (réseau thématique, réseau professionnel ou communauté de politique publique), au regard de la structuration des acteurs observée dans les Alpes-de-Haute-Provence.

<sup>2</sup> On verra dans le chapitre 5, au travers l'exemple de la commune de Mongène (04), un aménagement du territoire communal caractérisé par une représentation productive de l'espace. On précisera conceptuellement cette pratique dans le chapitre 8 pour construire un type-idéal d'ordre local d'aménagement. Le maire de Mongène paraît à ce titre représentatif de nombreux maires des Alpes-de-Haute-Provence, par la récurrence de cette forme de projets identifiés au niveau départemental, mais aussi parce qu'il est président des maires ruraux du département. Cette pratique n'est d'ailleurs pas exclusive à ce département comme le montre le cas de Saint-Michel, également présenté dans le chapitre 5. Elle semble toutefois très prégnante dans les Alpes-de-Haute-Provence, par la convergence de pratiques municipales et agricoles, forcément connues des services de l'État et du conseil général. En effet, la Chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence se montre, à l'inverse de ses voisines des Bouches-du-Rhône et du Var, curieusement absente des débats sur la protection des terres agricoles. Elle ne participe pas non plus au guichet unique, auquel elle est pourtant invitée, et ce jusqu'en 2010. Auparavant, il semble qu'elle « laisse faire » les agriculteurs intéressés par l'installation de parcs solaires sur leurs terres, au motif qu'ils constituent des revenus supplémentaires dans un contexte de crise agricole structurelle, suivant en ce sens la position défendue par la FNSEA au niveau national. Cette position en retrait de la Chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence est également observée au sujet de l'artificialisation des terres (Nougarèdes et al., 2014 : 5).

<sup>3</sup> La Chambre d'agriculture formule tardivement cette exigence, lorsqu'elle décide en 2010 de participer au guichet unique. Son entrée dans l'instance et le « durcissement » des critères autorisant l'utilisation de terres agricoles par les parcs solaires préviennent alors une polémique qui enfle au sein de la profession. Cette évolution de la position de la Chambre d'agriculture est détaillée au travers du projet de Sabatier dans le chapitre 4.

L'innovation substantielle et institutionnelle que constitue cet instrument permet aux acteurs locaux, pour un temps limité, de disposer d'avantages concurrentiels face aux autres départements qui n'affichent pas cette politique d'accueil. Il explique l'afflux en nombre d'opérateurs. Il permet également à l'autorité publique de choisir les projets face à une offre qui n'a pas encore de demande stabilisée. La « réussite » de cette innovation<sup>1</sup> ne va pas tarder à être copiée par les départements voisins. Cependant, la transposition ne va pas aller de soi et va prendre dans les formes et contenus un caractère particulier, qui orientera différemment l'aménagement des parcs solaires.

#### 4.2 Le Var en disjonction d'intérêt entre l'État déconcentré et une élite politique locale à la recherche de nouvelles ressources financières

La venue en nombre d'opérateurs dans les Alpes-de-Haute-Provence va ainsi rapidement déborder sur le département voisin du Var. S'il n'a pas les besoins de développement de son voisin alpin, les communes situées dans le moyen et haut pays ont connu une forte croissance démographique avec le développement de la périurbanisation (Sud INSEE, 2009b). Les besoins en équipements qui l'accompagnent ne sont plus totalement assurés depuis la fin de la taxe professionnelle et le désengagement croissant du conseil général, jusqu'ici principal cofinancier de ces petites communes rurales. La présence d'opérateurs solaires à proximité, conjuguée aux nouveaux besoins de financement de ces communes à faible densité démographique, par ailleurs mieux raccordées au réseau électrique, va constituer un « appel d'air » pour la prospection de sites de centrales PV au sol. L'État déconcentré, surpris par la « vague » d'intentions de projet qui concerne en 2009 la quasi-totalité des communes du département, s'inspire alors en partie de l'expérience bas-alpine en promulguant une charte et en instaurant un guichet unique de pré-instruction.

Mais ces instruments de régulation sont appropriés par l'État local en fonction de son propre contexte d'intervention. Le guichet unique est seulement ouvert aux services de l'État concernés, la préfecture refusant de partager une pré-instruction avec des partenaires extraétatiques. Ce maintien à distance des élites départementales potentiellement intéressées par ces intentions de projet est sans doute à relier avec le contexte de suspicion qui entoure les actions d'aménagement réalisées sur la Côte d'Azur depuis plus de 30 ans. L'idée ici n'est pas d'accompagner ou de faciliter le travail des opérateurs, mais de les prévenir des procédures et « des difficultés » qui les attendent afin de « filtrer »<sup>2</sup> les plus rigoureux par une application

---

<sup>1</sup> Le département est cité en exemple par l'ADEME dans son guide de préconisations (ADEME, 2010).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DDTM du Var du 21 juin 2012.



stricte du droit des sols. On les oriente plutôt en direction de supports naturels, souhaitant protéger en priorité les terrains agricoles.

Cette stricte attente formelle facilite l'autorisation des projets, les opérateurs étant en partie déjà formés aux attentes d'insertion écologique ou économique que formulaient guichet unique et schéma des énergies nouvelles, après leur passage dans le département des Alpes-de-Haute-Provence. Beaucoup de parcs sont ainsi réalisés en un temps limité. En effet, la prospection des opérateurs ne démarre réellement qu'à partir de 2009, soit au moins un an plus tard que dans les Alpes-de-Haute-Provence, et 19 projets sont effectivement réalisés en 2013 pour 36 projets publicisés<sup>1</sup> (contre 22 pour 72 dans les Alpes-de-Haute-Provence). La segmentation institutionnelle et la simple administration formelle des intentions de projet freinent cependant leur régulation, 25 % des projets publicisés étant l'objet de conflits contre seulement 13 % dans les Alpes-de-Haute-Provence.

Le conseil général du Var souhaite dans un deuxième temps, lui aussi, accompagner ce développement au travers de la production d'un document de planification territoriale. On ne sait pas dans quelle mesure il s'inspire de l'expérience bas-alpine mais les correspondances institutionnelle et méthodologique entre les deux documents laissent, là encore, envisager de possibles circulations d'idées et de savoir-faire. Ce document peine toutefois à voir le jour, l'État déconcentré ne désirant pas une gouvernance commune avec le conseil général sur cette question (schéma 3).

L'État reste campé sur un intérêt général dont il ne souhaite pas partager la légitimité, pensant que les acteurs locaux défendent leurs intérêts particuliers, comme nous le signale un technicien d'État responsable de la pré-instruction des intentions de projet : « les pressions auprès des élus sont telles que le préfet a estimé que, si l'État veut être neutre, il ne doit pas avoir la présence des élus. Il y a des conflits d'intérêts »<sup>2</sup>. L'État se considère ici comme seul garant de la frontière entre privé et public. L'impossible définition d'un référentiel sectoriel commun se joue dans la disjonction des récits, supposés opposés, entre intérêt local privé et intérêt général public. La mise en ordre, *via* l'instrument, ne peut se faire que par l'exclusion des acteurs institutionnels locaux. La forme institutionnelle de l'instrument reflète les termes du débat local entre État et collectivités territoriales. Le nombre important de conflits révèle

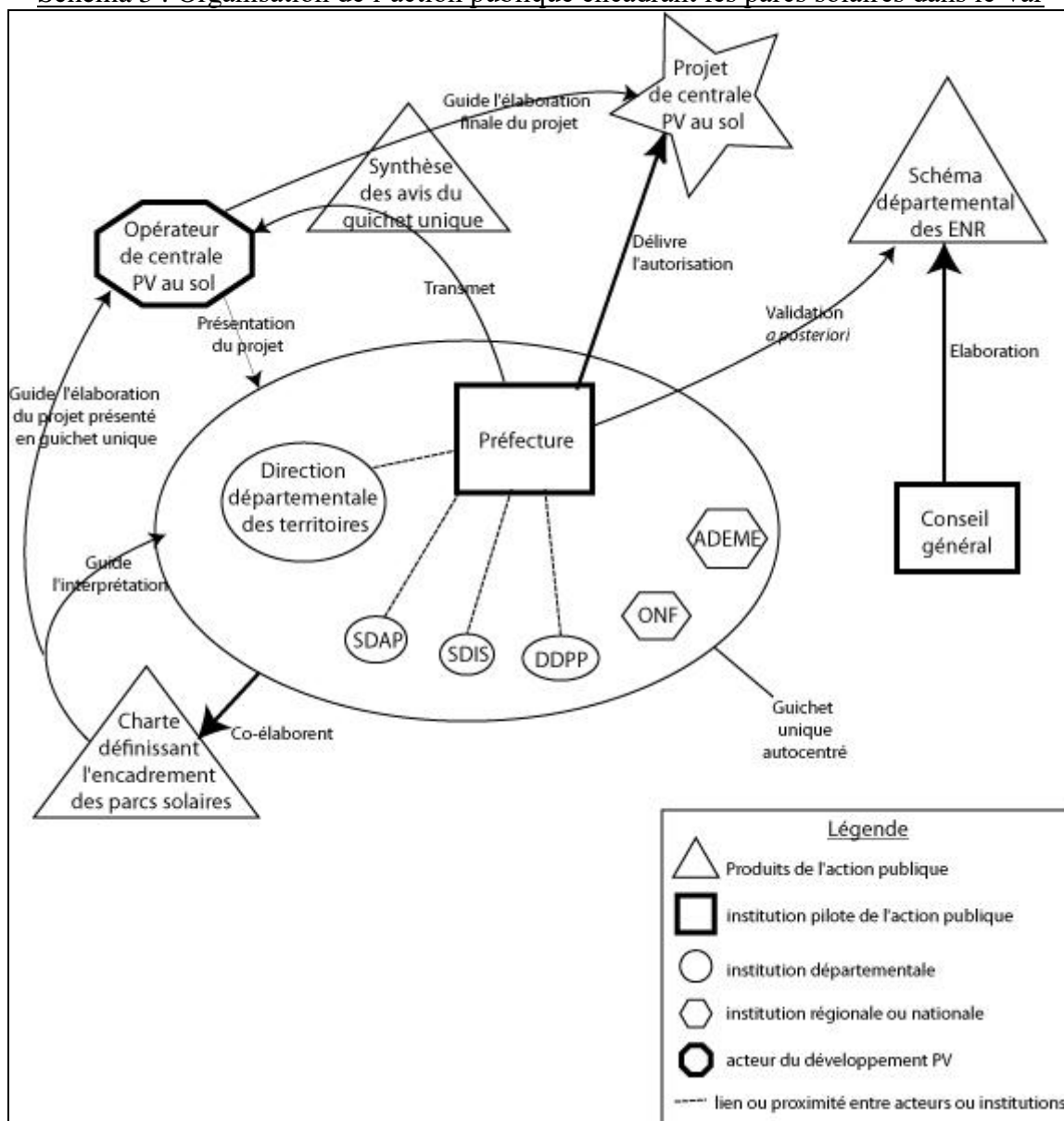
---

<sup>1</sup>On ne connaît pas ici le nombre de projets déposés à l'instruction départementale. La comparaison avec les Alpes-de-Haute-Provence se limite au rapport entre projets publicisés et projets réalisés, qui donne une première indication. Il aurait été cependant intéressant de connaître le nombre de projets soumis à l'instruction pour mesurer le degré de filtrage opéré par ce guichet unique départemental.

<sup>2</sup>Extrait d'entretien avec un technicien de la DDTM du Var, le 21 juin 2012.

une acceptation par l'État déconcentré d'une régulation, en cas de problèmes d'implantation, passant par le conflit.

Schéma 3 : Organisation de l'action publique encadrant les parcs solaires dans le Var



L'orientation substantielle de l'action publique, interdisant les projets en dehors des terres agricoles et les soutenant dans la forêt, correspond aussi à une gestion opportuniste d'une forêt devenue source de risque, dont on cherche à contenir les développements, voire qu'on va parsemer de nouvelles formes de coupe-feu. La situation de péninsule électrique du département<sup>1</sup> peut également encourager l'État déconcentré à soutenir l'installation de

<sup>1</sup> Une péninsule électrique est un territoire dont les ressources en électricité sont principalement assurées par connexion à un réseau électrique, via des lignes à haute tension en nombre limité, dans une configuration en général analogue à celle d'une péninsule géographique, c'est à dire dépendant fortement de ses échanges selon une direction principale. En France, la Bretagne, les Alpes-Maritimes et le Var sont considérés en situation de

productions électriques locales, qui permettent de délester le réseau. On peut faire l'hypothèse que l'État central poursuit cette orientation au travers de la sélection des lauréats<sup>1</sup> aux appels d'offre qu'il met en place après la forte baisse que connaît le tarif garanti d'achat en 2011.

#### 4.3 L'emprunt sélectif des Bouches-du-Rhône aux Alpes-de-Haute-Provence et au Var comme forme adaptée de l'instrument

##### *Une action publique plus tardive*

Même si la quasi-totalité des communes du département ont à proximité un poste source auquel les projets peuvent se raccorder, les Bouches-du-Rhône sont plus tardivement prospectées par les opérateurs de centrales PV au sol, qui les jugent trop urbanisées. Les premières opérations sont plutôt à l'initiative de communes qui voient les centrales PV au sol comme des outils de requalification d'espaces anthropisés. Les opérateurs finissent tout de même par prospecter ce département au regard du foncier jugé disponible pour installer des parcs solaires. Courant 2009, le développement du nombre d'intentions de projet oblige l'État à se saisir de la question de l'élaboration d'un référentiel de pré-instruction. L'élaboration d'un instrument d'action publique se fait ici en deux étapes. L'État déconcentré garde dans un premier temps un réflexe autocentré et décide de créer un groupe au sein des services de l'État pour produire une note de recommandation, à l'instar finalement de ce qui a pu se passer dans le Var. Dans un deuxième temps, en 2010, un nouveau sous-préfet chargé des énergies renouvelables est nommé. Occupant un poste similaire en Picardie, il a acquis là-bas une expérience sur les éoliennes, au travers du pilotage d'un guichet unique multi partenarial accompagnant en amont les opérateurs. Il souhaite ici reproduire cette expérience en créant une instance similaire de pré-instruction qui invite les institutions départementales jugées concernées par les parcs solaires à formuler un préavis sur les intentions de projet. Cependant, peu d'entre elles répondent présentes, seules la Chambre d'agriculture et l'association départementale des maires prenant part à son fonctionnement.

##### *Une faible implication des institutions départementales*

Le faible nombre d'acteurs associés n'empêche pas de produire une charte définissant les conditions d'accueil des parcs solaires sur le département. Elle s'accorde avec les premières visions communales, cherchant à articuler l'implantation de centrales PV au sol avec des problématiques d'aménagement, comme en témoigne ce technicien : « On est parti en se

---

péninsule électrique, bien que ces territoires ne forment pas des péninsules géographiques, car situés en bout de réseau et avec une production propre très inférieure à leur consommation.

<sup>1</sup>8 projets sur les 12 lauréats retenus pour la région PACA en 2012 sont situés dans le département du Var (source Commission de régulation de l'énergie).

disant : “on sait qu’on doit faire de l’EnR, commençons par les projets compliqués, puis après on pourra toujours se retourner vers les terres qui sont plus faciles.” Par contre, quand on commence par le plus facile, on a du mal à retourner au compliqué »<sup>1</sup>. À partir de ce référentiel d’aménagement, le guichet unique pré-instruit les intentions de projet collectivement, en amont d’études plus avancées que doivent mener les opérateurs, à l’instar du fonctionnement observé dans le département des Alpes-de-Haute-Provence. En revanche, l’idée d’un schéma ou d’une planification territoriale n’apparaît pas dans les objectifs que se fixe ce groupe d’acteurs (schéma 4).

L’expérience antérieure vécue en Picardie de situations similaires, rapportée par le sous-préfet, apparaît relativement capitale dans la posture et la mobilisation partenariale finalement adoptées par les services de l’État. Ce sous-préfet prend en quelque sorte un rôle d’intermédiaire (*policy brokers*) extérieur aux coalitions en place (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993). N’ayant pas ou peu connaissance du contexte institutionnel local, complexe et conflictuel sur le département, il se trouve dégagé d’une lecture stratégique et de l’obligation de penser un processus décisionnel intégrateur, qui aurait pu être facteur de blocage. En revanche, il bénéficie d’apprentissages instrumental et cognitif, acquis lors de son précédent poste, qu’il met à profit des acteurs impliqués dans le guichet unique. Il apparaît ainsi comme l’un de ces acteurs porteurs de changements, décrits par William Genieys et Patrick Hassenteufel, qui « sont au cœur de ces dynamiques multiples d’apprentissage appuyées sur l’observation du passé et de cas étrangers ou relevant d’autres domaines de politique publique, sur l’expérimentation et l’évaluation, sur des échanges avec d’autres acteurs, sur la correction d’erreurs... » (2012 : 96).

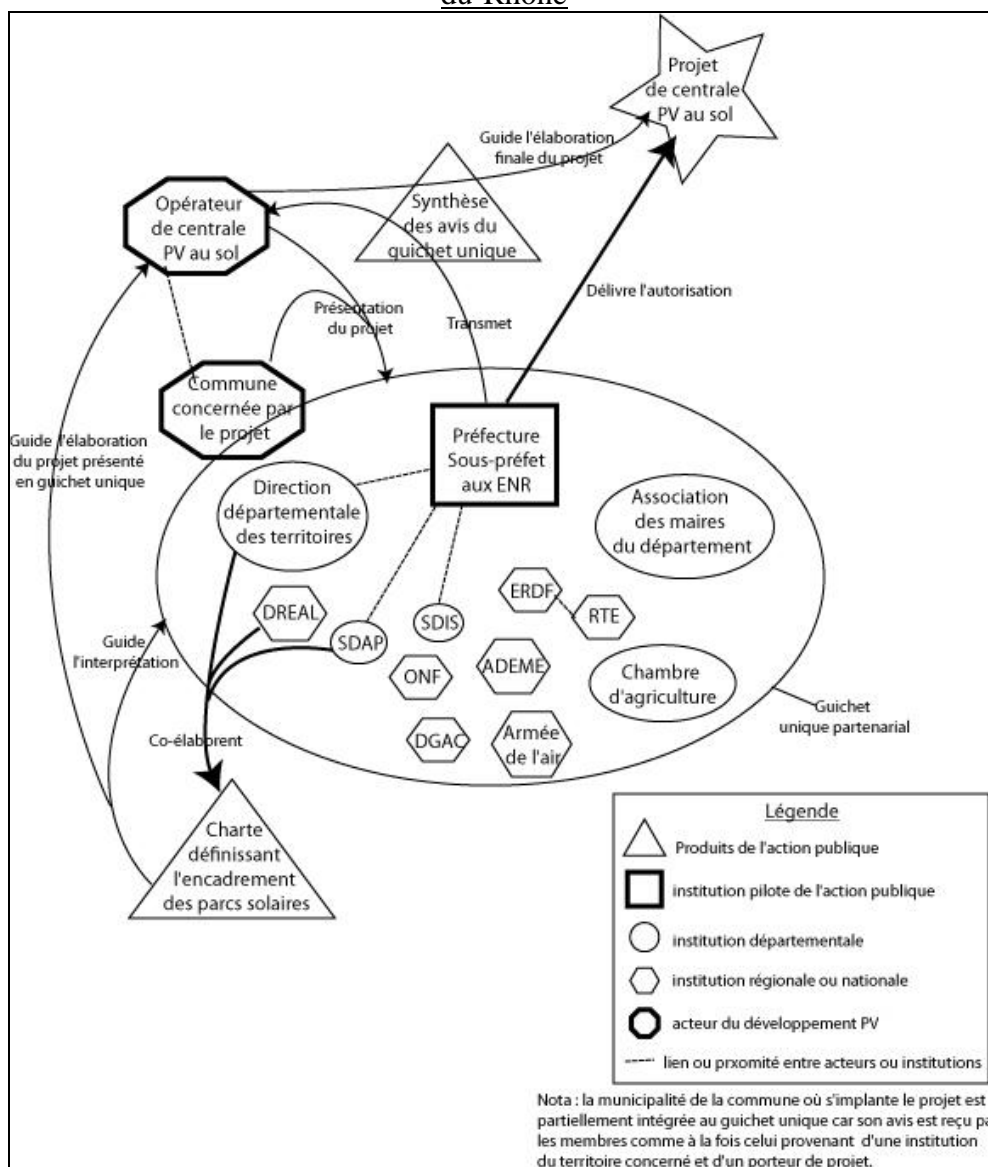
Les raisons de la faible participation institutionnelle au guichet unique se situent dans la faiblesse, voire dans le caractère concurrentiel, des partenariats interinstitutionnels au niveau départemental, et sont amplifiées par une configuration sectorielle trop à l’avantage de l’État déconcentré. Il serait sans doute trop long ici de détailler les freins aux collaborations interinstitutionnelles à l’intérieur de l’espace bucco-rhodanien. Retenons les analyses avancées par Bernard Morel qui évoque tout particulièrement l’échec de Marseille dans la constitution d’une métropole, dû à l’effet conjoint de la méconnaissance des dynamiques qui lui étaient extérieures, et du développement de « l’intercommunalité [dans tout le département qui], loin de devenir une ambition partagée sur la base de l’intérêt général, devint le moyen d’institutionnaliser, par la contractualisation, la défense des intérêts particuliers de chacune des communes sur les bases les plus confuses » (Morel, 2001 : 26). À cette concurrence

---

<sup>1</sup>Extrait d’entretien avec un technicien des services de la DDTM des Bouches-du-Rhône, le 12 janvier 2012.

intercommunale s'ajoute une « forte présence du pouvoir d'État » (*ibid.*, 17) tout au long de la seconde partie du XXe siècle au travers d'opérations d'aménagement d'envergure (complexe industrialo-portuaire de Fos, Eurocopter, Centre d'étude technique de l'Équipement, CEA de Cadarache), prolongée aujourd'hui par des tentatives de restructuration institutionnelle<sup>1</sup>. Les collectivités territoriales n'ont pas ou peu de pratiques partenariales sur des questions d'aménagement à l'échelle départementale. Le rôle structurant que joue l'État local dans l'aménagement du département explique en partie la position de leadership qu'il assume dans l'encadrement des parcs solaires, et par défaut, le retrait des autres institutions départementales de ce domaine de l'aménagement.

Schéma 4 : Organisation de l'action publique encadrant les parcs solaires dans les Bouches-du-Rhône



<sup>1</sup>Le 7 février 2013, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault crée une mission interministérielle en vue de la création d'une métropole marseillaise.

### *L'absence remarquable du conseil général*

Alors qu'il est invité au guichet unique, et que l'on a pu voir les Conseils généraux des deux autres départements souhaiter s'impliquer dans cet encadrement, le conseil général des Bouches-du-Rhône ne se joint pas à cette instance. Son absence s'explique autant par la faiblesse de ses pratiques partenariales, déjà observée lors de contractualisations avec l'État (Crespy, 2007 : 32), que par le déséquilibre qu'engendre la configuration sectorielle, l'État restant seul décisionnaire dans le domaine de l'aménagement des parcs solaires, alors que le conseil général peut s'estimer comme un équivalent institutionnel, du moins localement. Il peut en particulier ne pas vouloir être « rabaissé » à une fonction consultative dans la distribution des rôles qui est instituée par le guichet unique, alors qu'il est par ailleurs le principal interlocuteur comme financeur des équipements des petites communes qui accueillent le plus souvent les projets de parc solaire. La mise à l'agenda de l'administration des parcs solaires peut également lui sembler secondaire dans la hiérarchie des nombreuses compétences et missions qu'il exerce. L'absence d'un schéma de développement des énergies, ou d'une planification du développement des parcs solaires, à l'échelle départementale, peut ainsi être reliée en partie à la non-participation du conseil général aux dispositifs proposés par l'État déconcentré, sachant que ce type d'initiative avait été impulsée par cette collectivité dans les deux autres départements observés. L'absence de planification convient par ailleurs à l'État, puisque les centrales PV au sol ne sont pas conçues ici dans une logique de développement, mais comme un outil au service de l'aménagement des espaces anthropisés.

### *Une collaboration fondée sur des intérêts propres*

La présence active de la Chambre d'agriculture s'explique à la fois par l'enjeu que représentent les parcs solaires pour les terres agricoles, mais aussi par des habitudes de travail forgées avec l'État lors de l'élaboration de la directive territoriale d'aménagement (DTA) pendant les années 2000. La DTA apparaît comme un outil efficace dans la défense des espaces cultivés<sup>1</sup> et la Chambre peut voir son intérêt à poursuivre sa collaboration. On verra dans le chapitre 6, au travers du projet installé sur la commune de Targon, que cette position de dominé, consentant parfois aux dires de l'État contre ses intérêts, lui est sans doute préférable à des relations individuelles avec les collectivités, qui demandent un travail de veille sur les intentions de projet, mais aussi de négociations, que la Chambre n'est pas forcément en mesure de mener partout de manière égale.

---

<sup>1</sup>Un contentieux contre un permis de parc solaire devant occuper des parcelles agricoles a notamment été gagné au motif de son incompatibilité avec la DTA.

La présence d'un représentant de l'association départementale des maires s'explique par l'intérêt qu'il porte à occuper une arène de politique publique qu'il identifie comme stratégique. Ce représentant, maire d'une commune accueillant déjà une expérience pilote de « réseaux électriques intelligents »<sup>1</sup> et porteur d'une nouvelle politique publique territorialisée de l'énergie, dont il a imaginé le fonctionnement, est à la recherche d'espaces publics et politiques de diffusion de ses idées. Il ne manquera pas de les présenter en guichet unique, comme sur d'autres scènes institutionnelles observées. Cette position, cumulant expertise et légitimité politique, lui permet d'accéder à d'autres espaces institutionnels<sup>2</sup> à d'autres échelles, stratégiques pour la promotion de ses conceptions législatives.

#### *Une instruction ajustée au récit local*

Malgré une cohésion institutionnelle faible, les travaux du guichet unique orientent et trient de manière significative les intentions de projet. Elles bénéficient d'un taux de réussite relativement élevé (10 réalisations pour 23 projets publicisés, soit 45 % de réussite), et d'une faible conflictualité (22 %), au regard des caractéristiques urbaines de la population, plus hostile aux transformations de son cadre de vie<sup>3</sup>. Plus précisément, le guichet unique favorise l'utilisation des substrats anthropisés (65 % des projets), sachant que les conflits ont très majoritairement lieu lorsque les projets se situent sur des supports agricoles ou naturels (83 % des conflits).

La faible représentation institutionnelle du territoire semble ici compensée par la capacité de l'État à proposer un récit de territorialisation des parcs solaires déjà formulé par certaines communes. Il est aidé par les compétences en médiation et en aménagement acquises par le sous-préfet acquises dans l'éolien. Le nombre élevé de réalisations dans ce département s'explique donc par la présence en masse des opérateurs au niveau régional, mais surtout par l'appropriation institutionnelle de ces installations à des fins d'aménagement des espaces anthropisés.

---

<sup>1</sup> Un « réseau électrique intelligent » utilise différents dispositifs technologiques (notamment informatique) et sociaux (signaux adressés afin d'orienter les comportements) de manière à optimiser la production, la distribution et la consommation, afin d'améliorer l'efficacité énergétique de l'ensemble.

<sup>2</sup> Il deviendra membre du Conseil national du débat sur la transition énergétique.

<sup>3</sup> Selon Chantal Aspe et Marie Jacqué, les conflits environnementaux « éclatent principalement dans les zones industrialisées (comme la région Rhône-Alpes et l'Alsace), les départements littoraux et la moitié Sud de la France. Ces zones sont touchées par une forte urbanisation et par des mutations socio-économiques importantes, caractérisées par le déclin de l'activité industrielle au profit d'activités de service. La redéfinition des fonctions économiques et sociales du territoire est ainsi au cœur des conflits, opposant une conception productiviste et utilitariste de l'espace à une conception hédoniste et esthétique du cadre de vie » (2012 : 66).

## 5 Diffusion des pratiques et essaimage des instruments

Les trois départements enquêtés décrivent ainsi des relations singulières entre la construction d'une action publique localisée, la venue d'opérateurs et le filtrage des intentions de projet. La conflictualité des parcs solaires semble en partie expliquée par le degré de prise en charge institutionnelle de ces intentions (tableau 22).

Tableau 22 : Comparaison des Alpes-de-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var suivant le substrat utilisé, la conflictualité et la réussite des projets de parc solaire publicisés entre 2007 et 2012

Département	Alpes-de-Haute-Provence		Var		Bouches-du-Rhône		Total	
<b>Substrat</b>	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
agricole	37	90	2	5	2	5	41	100
anthropisé	9	31	5	17	15	52	29	100
naturel	26	43	29	48	6	10	61	100
<b>Conflit</b>	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
oui	9	39	9	39	5	22	23	100
non	63	58	27	25	18	17	108	100
<b>Réalisé</b>	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
oui	22	43	19	37	10	20	51	100
non	50	63	17	21	13	16	80	100
Total	72	55	36	28	23	18	131	100

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, compte rendu des guichets uniques des départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Bouches-du-Rhône, *Journal du photovoltaïque*, entretiens auprès des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Leur distribution sur l'ensemble de la région n'est cependant pas égale d'un département à l'autre (tableau 23). Alors que le département des Alpes-de-Haute-Provence, dont le positionnement politique précurseur a attiré depuis plus longtemps les opérateurs et leurs intentions de projet, est situé au centre de la région à une relative équidistance des cinq autres départements, la distribution des intentions s'oriente davantage vers le Var et les Bouches-du-Rhône, les opérateurs n'investissant pas ou peu dans les autres départements. Comment expliquer ce régime inégal de diffusion ?



Tableau 23 : Distribution des intentions de projet de parc solaire dans les 6 départements de la région PACA de 2007 à 2012

Dépt. Année	Alpes-de-Haute-Provence	Var	Bouches-du-Rhône	Vaucluse	Hautes-Alpes	Alpes-Maritimes	
2007	1						
2008	18	2		2		1	
2009	20	12	10	4		2	
2010	37	9	7	3	5		
2011	16	15	12	3	2	2	moratoire
2012		5	1	3			
Total	92	43	30	15	7	5	

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, compte rendu des guichets uniques des départements des Alpes-de-Haute-Provence et des Bouches-du-Rhône, *Journal du photovoltaïque*, entretiens auprès des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

### 5.1 Une orientation des opérateurs vers des cadres clarifiés d’instruction

La réponse se situe en grande partie dans la rapidité des services déconcentrés de l’État à fournir aux opérateurs un cadre clair quant aux modalités d’instruction des projets à l’échelle départementale (tableau 24). Comme on a pu le voir, les opérateurs sont demandeurs de cadres réglementaires. En leur absence, ils investissent peu ou pas dans les projets. Et sans étude, peu de projets émergent dans les départements. La rapidité des services de l’État à expliciter le cadre d’instruction est d’autant plus importante ici que la fenêtre temporelle d’élaboration des projets est courte, leur développement étant en grande partie stoppé à partir du moratoire, fin 2010.

Après les Alpes-de-Haute-Provence, le Var est ainsi le premier département à expliciter des règles, dès 2009. Puis viennent les Bouches-du-Rhône en 2010. Les autres départements ne fourniront ces cadres d’administration qu’après le moratoire, une fois la fenêtre d’opportunité refermée.

À cela s’ajoutent les facteurs géographiques et les signaux politiques que chaque territoire émet et qui sont une source d’interprétation pour les opérateurs des modalités d’accueil qui seront réservées à leurs projets. Ainsi, dans le Var, la forte augmentation de la population dans les communes, concomitante au désengagement financier du conseil général, appelle de nouvelles sources de financement auxquelles les parcs solaires peuvent répondre. Ce contexte d’appauvrissement communal est moins aigu dans les Hautes-Alpes moins touchées par la périurbanisation<sup>1</sup>. Dans les Alpes Maritimes, les contraintes foncières sur le littoral urbanisé et les contraintes techniques et réglementaires liées au classement du reste du département en

<sup>1</sup> Même s’il est le 8<sup>e</sup> département le plus attractif de France métropolitaine, son dynamisme démographique est essentiellement porté par la commune de Gap et son aire d’influence qui accueille 72 % de la croissance alors qu’elle représente 45 % de la population du département en 2013 (source INSEE).

zone montagneuse<sup>1</sup> freinent l'intérêt des opérateurs. En revanche, le Vaucluse ressemble beaucoup au Var, avec une densité égale et un développement des communes périurbanisées qui auraient pu susciter le même type d'intérêt. Le nombre d'intentions de projet est d'ailleurs relativement important dans ce département, preuve d'un intérêt des opérateurs. Mais l'adoption tardive d'un référentiel sectoriel a retardé ce développement. Seules trois centrales de petite taille sont finalement réalisées sur ce département, cumulant seulement 7,8 MW de puissance installée<sup>2</sup> en 2013. Enfin, en 2011, tous les départements ont finalement adopté des instruments similaires d'accompagnement des intentions de projet. La compétition entre les territoires semble les contraindre à adopter des recettes similaires (Brenner, 2004 : 265). L'avantage concurrentiel dont disposent certains a été de courte durée, mais déterminant pour tirer partie de ce type de croissance.

---

<sup>1</sup> Le classement en zone de montagne oblige les projets à recevoir à un avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) pour être autorisés. Sa composition pluraliste (cf. chap. 4) ne garantit l'obtention d'une majorité, d'autant plus si la préfecture ne s'est pas forgé un positionnement vis-à-vis des parcs solaires. Par ailleurs, en dehors des zones littorales, le caractère fortement accidenté du département pose des problèmes d'accès et de nivellement des sites potentiels d'implantation qui compliquent leur développement comparé aux autres départements de la région (entretiens opérateurs).

<sup>2</sup> Le Var a pu en accueillir dans le même temps 129,3 MW, les Alpes-de-Haute-Provence 159,2 MW et les Bouches-du-Rhône 72 MW.

Tableau 24 : Diffusion des instruments publics d'accompagnement des intentions de projet de parc solaire

Département Année	04	83	13	84	05	06	
2008	Charte (21 pages). Guichet unique multi partenarial						
2009	Lancement étude schéma des énergies	Mode d'emploi (2 pages). Guichet unique interne aux services de l'État	Réflexion interne service de l'État				
2010	Étude schéma des énergies	Lancement étude schéma des énergies par CG	Charte (19 pages). Guichet unique multi partenarial				
2011	Signature préfet et CG du schéma des énergies			Charte (31 pages). Guichet unique multi partenarial	Document de recommandations (22 pages)	Charte (32 pages). Guichet unique multi partenarial	Moratoire national décidé par l'État
2012							
2013							
2014		Présentation schéma à l'assemblée départementale					

Source : DREAL PACA.

## 5.2 Une diffusion spontanée ou délibérée des instruments ?

Notre analyse porterait à croire, à l'instar de ce qu'observe l'équipe de Stéphane Boisseaux, que le marché impose l'alignement des dispositifs de politiques publiques (2011). Il n'explique pas pour autant les décalages dans le temps de leur adoption. Une série de faits et d'indices peuvent nous indiquer des pistes de compréhension. Dans le cas présent, la diffusion d'instruments d'action publique procède selon nous de processus de diffusion horizontaux et verticaux.

### *Deux vecteurs de diffusion horizontale*

Au niveau horizontal, deux effets se combinent pour favoriser la diffusion des instruments inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence. D'une part, ce département se situe en contact direct des autres départements de la région. De ce point de vue, et comme le remarque Thierry Delpuch, les acteurs ont tendance « à accorder un crédit supérieur aux informations et aux avis qui émanent de pairs situés dans un contexte géographiquement contigu : leur expérience retient l'attention, car ils vivent des situations et des problèmes jugés tout à fait comparables, ce qu'ils disent de l'innovation est aisément compréhensible et vérifiable, les opinions peuvent s'exprimer par le biais de contacts informels propices à la confiance » (2008 : 8).

D'autre part, au-delà des similitudes contextuelles et de la proximité géographique, les techniciens impliqués dans ces démarches partagent le même réseau thématique de l'administration déconcentrée de l'aménagement du territoire. Les communications horizontales entre professionnels occupant des positions homologues ont été identifiées comme un facteur concourant à la diffusion d'une innovation (Walker, 1969). Un technicien de la DREAL recruté en 2009 raconte ainsi comment il a contribué à animer le réseau régional des techniciens chargés des énergies renouvelables au sein des DDT, qui était de fait déjà constitué :

J'arrive à la DREAL en 2009. Mon travail au début a consisté à créer un réseau des techniciens-énergie. Je les réunissais trois fois par an. Je présente les avancées législatives, mais c'est surtout pour favoriser l'interconnaissance, l'échange de pratiques. En fait, je me suis aperçu qu'ils avaient des relations entre eux malgré moi.<sup>1</sup>

Lors des entretiens, les techniciens signalent ainsi la connaissance de leurs homologues départementaux, rencontrés à l'occasion de formation ou de rencontres régionales. Les forums institutionnels de discussion auxquels ils sont régulièrement conviés au niveau régional ou national constituent autant de lieux qui construisent et renforcent leur réseau thématique. Il

---

<sup>1</sup>Extrait d'entretien avec un technicien chargé des EnR de la DREAL PACA, 26 septembre 2014.

donne accès à différents types de ressources, expertises et informations, comme il permet l'échange de pratiques. La formation d'un guichet unique en 2008 dans les Alpes-de-Haute-Provence pour pré-instruire les intentions de projet de parc solaire a pu être connue à l'intérieur de ce réseau thématique. Par ailleurs, l'autorité environnementale, située au niveau régional, instruit, à partir de 2009, tous les projets de centrales PV au sol. La présence de ses agents dans les différentes sphères départementales de pré-instruction et l'évocation du modèle des Alpes-de-Haute-Provence ont pu favoriser, de façon non intentionnelle, la diffusion de cette innovation instrumentale.

#### *Des diffusions verticales qui confirment celles horizontales*

Ces transferts horizontaux de politiques publiques se doublent de diffusions verticales. Plusieurs canaux peuvent y concourir. Tout d'abord, la circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales PV au sol invite déjà les préfets à concerter « les parties intéressées » au projet au travers « de toute commission éventuellement prévue à cet effet »<sup>1</sup>. Cet usage reste à la libre appréciation des préfets et il est difficile de savoir précisément dans quelle mesure chacun des départements s'est inspiré de la circulaire. On l'a vu, dans le Var, la circulaire semble n'avoir en rien changé les pratiques. Dans les Bouches-du-Rhône, elle a pu être au contraire un élément concordant pour appuyer la démarche voulue par le sous-préfet.

Ensuite, en 2010, l'ADEME édite une brochure spécifique à l'instruction des centrales PV au sol dans laquelle elle indique être favorable à la mise en place au niveau départemental d'un guichet unique d'examen multi partenarial des intentions de projet. Selon l'agence, « ces structures facilitent les démarches administratives des [opérateurs], mais permettent également que les acteurs locaux (services de l'État, collectivités, ADEME, RTE/ERDF, CAUE,...) émettent un avis et des recommandations sur les projets à forts enjeux » (ADEME, 2010 : 2). À ce titre, le département des Alpes-de-Haute-Provence est cité en exemple.

L'instrument de gouvernance que propose le guichet unique des Alpes-de-Haute-Provence correspond également aux « communautés épistémistes » (Conein, 2004) régionale, interrégionale ou nationale qui promeuvent le principe de « gouvernance », que ce soit au travers de réseaux des professionnels de l'aménagement (Subra, 2014) ou au travers du principe de gouvernance interinstitutionnelle qui s'est imposé comme règle d'élaboration des documents de planification territoriale (au travers des personnes publiques associées aux

---

<sup>1</sup>Circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol, ministère de l'Écologie, Direction générale de l'aménagement, DGEC, page 3.

Plans locaux d'urbanisme et dans les Schémas de cohérence territoriale) ou dans l'élaboration des politiques publiques (on pense en particulier au Grenelle de l'environnement<sup>1</sup>). Les techniciens disposent de ressources cognitives pour faire la promotion de ce principe de gouvernance et le légitimer auprès de leur hiérarchie pour l'instruction des parcs solaires.

Enfin, en 2011, le sous-préfet des Alpes-de-Haute-Provence qui est à l'initiative de l'invention instrumentale est nommé en préfecture de région pour généraliser cette approche dans les autres départements. L'administration déconcentrée de niveau régional reconnaît donc l'hétérogénéité de l'action de l'État déconcentré au niveau départemental, mais souhaite standardiser les instruments utilisés dans chaque territoire. Le sous-préfet apparaît comme un « entrepreneur de transfert » (Dolowitz, Marsh, 1996) au sens où il a pour rôle de diffuser des idées ou de transplanter des solutions au travers d'un « travail de rationalisation et de montée en généralité des modèles qu'ils s'efforcent de promouvoir » (Delpeuch, 2008 : 41). L'emploi d'un opérateur de transfert veut outiller le processus de standardisation afin de freiner les transferts composites et de revenir à une logique d'État de droit. Cependant, la mission réalisée par le sous-préfet des Alpes-de-Haute-Provence participe faiblement à l'homogénéisation des instruments dans les autres départements, comme l'indique ce technicien : « Le sous-préfet a rapatrié ses services de la DDT du 04 pour faire le document régional. Mais c'était pour faire de l'affichage, pour qu'il sorte en 2012 [année des élections présidentielles et législatives]. Après les [chartes] des autres... Il a plus appuyé des dossiers individuellement. Il a fait de l'action. Les départements ont fait eux-mêmes leurs [chartes]. Sans doute en échangeant avec leurs pairs de la DDT »<sup>2</sup>. L'échec que rencontre la volonté de l'État régional d'homogénéiser les pratiques départementales traduit ici à la fois la prééminence des liens territoriaux dans la définition de l'action de l'État dans les départements et son aspiration d'y établir des politiques publiques adaptées. L'État départemental s'est en effet saisi du vide réglementaire qui entoure l'administration de l'implantation des parcs solaires pour inventer une politique publique propre au récit interinstitutionnel qu'il a façonné sur son territoire de compétence. L'échelon supérieur de l'État au niveau régional peine ainsi à revenir sur ces conceptions locales parce qu'elles sont le produit d'un assemblage singulier de compromis dont la remise en cause risquerait de porter atteinte à l'édifice relationnel établi par l'État départemental avec les acteurs locaux.

---

<sup>1</sup> Les institutions publiques d'État et les collectivités territoriales parlent aujourd'hui de « gouvernance à 5 » lorsque, dans les différentes démarches, l'ensemble des parties prenantes est associé c'est-à-dire l'État, les élus, les syndicats représentatifs des salariés, les entreprises et les associations. Ce mode de gouvernance fait référence à celui organisé lors du Grenelle de l'environnement à l'automne 2007.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un technicien chargé des EnR de la DREAL PACA, 26 septembre 2014.

Ainsi, c'est davantage le transfert par les pairs, associés à des signaux de même nature diffusés par le niveau national (ministère, ADEME) qui font converger les services départementaux vers une utilisation généralisée des instruments de pré-instruction des parcs solaires. Cependant, malgré ces nombreuses invitations à l'homogénéisation des pratiques, les services déconcentrés conservent des marques différenciées. Dans le Var, le changement reste de nature incrémentale plus que radicale. L'absence de sous-préfet aux énergies renouvelables par exemple, poste généralisé dans les autres départements, ou le caractère autocentré de la pré-instruction, indiquent une volonté de l'État local de maintenir l'intégrité de l'action préfectorale, défiante à l'égard de tout compromis avec d'autres acteurs institutionnels locaux. Dans les Bouches-du-Rhône, la différenciation semble s'inscrire davantage dans des rapports hiérarchiques avec les autres départements de la région. Les services bucco-rhodaniens revendiquent la paternité de leur invention instrumentale. Dans le discours du technicien responsable du guichet unique, les origines cognitives de l'instrument sont directement rapportées au sous-préfet ou à des initiatives mises en œuvre quelques mois plus tôt par le Parc naturel régional du Luberon, territoire considéré comme exemplaire localement. Il n'est nullement fait référence à l'expérience des Alpes-de-Haute-Provence, malgré la valorisation dont elle a bénéficié. La venue d'un haut fonctionnaire au poste de sous-préfet en 2010, spécialiste de la gouvernance des énergies renouvelables, alors que la région connaît un fort développement des parcs solaires depuis 2008, peut difficilement apparaître comme une simple coïncidence. Cette nomination semble davantage répondre à l'identification des enjeux d'aménagement lié à ce développement et à la volonté de se doter de compétences propres. Le positionnement des Bouches-du-Rhône manifeste de cette manière une logique distinctive, où il serait de faible prestige d'invoquer l'adoption d'un instrument d'action publique depuis un département voisin, considéré comme pauvre et mal doté institutionnellement. Maintenir une hiérarchie institutionnelle passe ainsi par des investissements qui permettent de justifier de l'acquisition d'une autonomie instrumentale.

Dès lors, le processus de diffusion des instruments a sans doute pris cette forme : les agents des DDT, confrontés à l'arrivée en nombre d'intentions de projet de parc solaire sur leur territoire, se retrouvent face à un problème complexe dont le traitement requiert la prise en considération d'une pléthore de variables et la coordination d'une multitude d'acteurs. Dans ce contexte, « il apparaît souvent préférable d'imiter une solution sophistiquée déjà élaborée et appliquée à l'extérieur plutôt que de créer de toutes pièces un nouveau dispositif dont on a le plus grand mal à prédire quels pourraient être son efficacité et son impact » (Delpeuch,

2008 : 39). Les ressources horizontales dont les techniciens disposent constituent une source non négligeable d'importation de solutions éprouvées par ailleurs, d'autant plus si ces techniciens sont sensibilisés à ce type d'instrument *au travers de* leur réseau thématique. Mais ces transferts horizontaux sont d'autant plus aisés que leurs orientations sont confirmées par les préconisations verticales.

Ainsi, on a pu décrire les synergies entre la propagation interdépartementale des opérateurs de parc solaire, la diffusion des pratiques et des innovations instrumentales, et la manière dont chaque service déconcentré s'approprie ces instruments d'action publique. Cette appropriation institutionnelle a été ensuite poursuivie, à sa manière, par la collectivité régionale.

### 5.3 Un « bouclage » de la dynamique institutionnelle par la Région

Interrogée en 2011, la Région exprime à l'égard des parcs solaires des réserves, les situant pour ainsi dire sur le même plan que les encombrantes centrales nucléaires<sup>1</sup>. C'est aussi à cette époque que la collectivité co-élabore avec l'État le SRCAE. Les deux institutions n'arrivent pas à se mettre d'accord sur une vision de développement de la production électrique à l'horizon 2020 et à 2050 : la région défend un scénario régional de sortie du nucléaire tandis que l'État préfère un scénario plus équilibré en matière de sources d'approvisionnement électrique<sup>2</sup>. Pour définir au niveau régional cette orientation, le conseil régional fait alors appel à l'association Négawatt qui a développé des scénarios de sortie du nucléaire au niveau national. Or, parmi les moyens pour atteindre ces objectifs, l'association défend l'installation de centrales PV au sol comme mode massif de production d'électricité d'origine renouvelable (Behar, 2012). Le scénario qui est en fin de compte validé par l'État et la Région se donne pour objectif de produire l'équivalent de la moitié de l'électricité d'origine PV au travers des centrales PV au sol<sup>3</sup>.

Ce revirement de la Région doit donc beaucoup à l'expertise et à l'influence de Négawatt. Il

---

<sup>1</sup> Au début 2011, sollicité pour cofinancer ma thèse, un technicien de la Région répond que mon sujet « pourrait être très intéressant si ce n'était pas centré sur la question des centrales PV contre lesquelles nous sommes » (courriel du 11 avril 2011). Relancé à nouveau à partir d'un sujet proposant une comparaison entre l'éolien et les parcs solaires, le même technicien explique le refus de la Région au motif qu'« [il voit] mal que l'on s'intéresse à savoir comment/pourquoi les populations acceptent les fermes PV ; c'est comme si, dans une moindre mesure, on s'intéressait à savoir comment/pourquoi les populations acceptent le nucléaire... » (courriel du 12 avril 2011).

<sup>2</sup> Dans les premiers documents d'élaboration du SRCAE en PACA, les énergies renouvelables sont considérées comme « des filières au potentiel prometteur, mais des équilibres [sont] à trouver pour pouvoir fixer les objectifs régionaux [qui tiennent compte des enjeux d'] occupation de l'espace et [d'] acceptabilité sociale [... en] adéquation avec la demande et les capacités du réseau électrique » (Guichet unique du 21 novembre 2011, présentation des enjeux et des objectifs régionaux, p.17).

<sup>3</sup> Sur les 3,8 GW d'objectifs en puissance installée fixés aux systèmes photovoltaïques pour 2030, 1,9 GW de cette puissance devra être fournie par des parcs solaires, le reste provenant des systèmes installés en toiture (SRCAE PACA, partie 3 scénarios, objectifs et orientations, 30 janvier 2012, p.226).



doit aussi être relié aux élus et aux territoires confrontés à ces aménagements, ainsi qu'aux solutions qui ont pu être trouvées localement. Ce choix conjugue ainsi sans doute l'intérêt de la Région pour des EnR assurant des productions électriques massives capables d'apparaître comme des alternatives crédibles à celles d'origine nucléaire et l'avantage en termes de financement d'aménagements qui avait attiré ce type de développement dans certains départements.

## **Conclusion du chapitre**

Le plus fort développement des parcs solaires en région PACA s'explique principalement à partir de l'accompagnement institutionnel dont tirent parti ces installations. Cet accompagnement s'est organisé au travers de la conception d'instruments d'action publique encadrant les projets et visant à tirer parti localement de leurs retombées économiques. La préfecture des Alpes-de-Haute-Provence, accompagnée par le conseil général, est à l'origine de leur invention. Couplés au tarif garanti d'achat incitatif qui prévalait jusqu'à fin 2010, ces instruments ont attiré dans ce département un grand nombre d'opérateurs intéressés par le cadre d'instruction clarifié qu'il formulait. Ils se sont ensuite intéressés aux opportunités que pouvaient présenter les départements limitrophes. Leurs intentions de projet ont alors sollicité l'accord des services de l'État, invitant les préfectures de ces départements à se positionner. Ces dernières se sont réapproprié ou non les instruments inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence en fonction de l'intérêt qu'elles trouvaient dans l'accueil de ces installations, limitant ou au contraire accentuant la dynamique régionale. Le plus fort développement observé en région PACA découle donc d'une relation synergique entre trois phénomènes : un effet d'attraction nationale et internationale des opérateurs lié au positionnement institutionnel précurseur des Alpes-de-Haute-Provence ; une diffusion de ces opérateurs et une multiplication des intentions de projet au niveau régional qui potentialisent un possible intérêt des préfectures à formaliser un cadre d'instruction favorable ; des réactions institutionnelles favorables plus rapides dans le Var et les Bouches-du-Rhône qui entraînent une augmentation des intentions sur ces territoires. La prise en charge institutionnelle des parcs solaires avant l'instauration du moratoire apparaît ainsi comme la principale cause du fort développement régional observé. Il se manifeste principalement dans les trois départements qui ont formalisé cette prise en charge au moment où le tarif garanti d'achat suscite encore de la part des opérateurs des investissements élevés en création de projets.

Cet accompagnement explique aussi en partie la faible conflictualité qu'ont pu globalement rencontrer les projets. Les différentes manières d'opérer de l'État local conduisent néanmoins

à des disparités départementales. Dans leur conception originelle, les instruments d'action publique inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence visent notamment une réduction de la conflictualité des projets. Leur réappropriation dans les départements limitrophes s'accompagne d'adaptations en termes de contenus et de fonctionnements. Ces changements produisent des effets spécifiques sur la forme des projets et leur exposition à la conflictualité. La déclinaison de ces instruments dans des contenus et des configurations institutionnelles propres à chaque département renforcerait ou atténuerait les potentialités conflictuelles des parcs solaires.

Nos observations interrogent donc les raisons de la variété de ces réactions institutionnelles et les effets différenciés qu'elles engendrent sur le développement et la conflictualité des parcs solaires. Deux explications, en partie liées, permettent, à notre sens, d'y répondre. La première correspond au processus d'autonomisation de l'État local qui trouverait au travers des parcs solaires une opportunité particulière pour s'affirmer. La seconde renvoie à l'analyse des effets de ces instruments d'action publique. Associés, ces instruments apparaissent comme des dispositifs conventionnels, au sens économique du terme. Ils fournissent en effet des espaces de coordination discrets entre les acteurs sans lesquels ces développements ne peuvent pleinement avoir lieu. Ces dispositifs traduisent une définition de ce que représentent les parcs solaires au regard du bien commun sur lequel s'entend l'État avec les acteurs institutionnels associés à ces instruments. L'État local se saisit finalement des parcs solaires suivant des modalités singulières parce qu'ils apparaissent comme une réponse propre aux enjeux économiques, sociaux ou environnementaux de son territoire d'intervention.

On reviendra tout d'abord sur les éléments qui favorisent une autonomisation de l'État local au travers de la saisie du problème de la territorialisation des parcs solaires. On montrera ensuite dans quelle mesure les instruments d'action publique inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence constituent un dispositif conventionnel qui participe à la création d'un marché territorialisé des parcs solaires et à la pacification de leur implantation. Sa reprise suivant des formes singulières poursuit en partie ses effets, et en produit de nouveaux, parfois contraires à la pacification de ces aménagements. Ces analyses permettent d'expliquer l'adoption ou non de ces dispositifs par les départements limitrophes et leurs effets différenciés. On verra cependant que cette autonomisation politique de l'État local trouve ses limites dans la stabilité d'une politique énergétique décidée au niveau national.

## Une opportunité d'autonomisation de la périphérie

### *Des recherches décrivant globalement un retrait de l'État au niveau départemental*

Les analyses traitant des modalités d'intervention de l'État dans les territoires rendent compte d'un double mouvement. D'une part, un certain nombre de travaux mettent l'accent sur un repli progressif de l'État local, évidé par la réduction des moyens budgétaires et en personnel, contraint par la mise en place d'instruments managériaux calés sur des logiques de programmes, et surtout marginalisés par une recentralisation de la décision au bénéfice d'agences nationales (Epstein, 2005 ; Pierru, 2008). D'autre part, sans forcément s'opposer à ces analyses, une littérature plus contemporaine s'intéresse à la gouvernance territoriale au niveau régional, montrant encore le poids de l'État et son rôle structurant à cette échelle d'intervention : on pense notamment aux travaux de Cécile Crespy (2007) et de Jérôme Aust (2014) sur les politiques de recherche et de compétitivité, ou de Sylvain Barone sur le ferroviaire (2010). L'échelon départemental, celui à partir duquel s'était déployée la sociologie de l'État local depuis les travaux pionniers du CSO, semble ainsi avoir été délaissé depuis quelques années, à l'exception des analyses menées par Hélène Reigner sur les DDE (2002), de Tanguy Le Goff sur la sécurité (2002) ou d'Anne-Cécile Douillet et Jacques de Maillard sur la justice et les politiques de la Ville (2008). Cette relative défection académique paraît d'une certaine manière accompagner les mutations institutionnelles de l'État local et de sa progressive régionalisation.

Or, là où se dessinerait une intervention de l'État plus distanciée et recentrée sur les échelons central et régionaux, nos observations décrivent au contraire une intervention directe de l'État au niveau départemental, mais également différenciée, dans ses formes et contenus, suivant les contextes d'intervention. Elles invitent à penser une construction de formes localisées de gouvernance territoriale au sein desquelles, justement, l'État ne s'implique pas toujours de la même manière d'un département à l'autre. De ce point de vue, les parcs solaires semblent rassembler les ingrédients d'une saisie singulière de l'État local parce qu'ils relèvent directement de sa compétence et que leur implantation soulève la question de la spécificité des territoires qui les reçoivent.

### *Une autonomisation de l'État local sur ses compétences régaliennes*

Nos observations se situent dans un champ bien particulier, au croisement de l'administration du territoire et d'un domaine de compétence resté régalien, celui de la production d'électricité. L'État local conserve ici le monopole de la décision pour ce qui est des équipements dont c'est la vocation principale. Peu de contre-pouvoir peuvent s'opposer à son autorité. Si les

collectivités territoriales ont acquis des compétences sur l'énergie ces dernières années, leur disposition à déléguer cette question à l'État et l'opacité qui entourent ces changements législatifs les freinent dans cette saisie. Seule l'autorité environnementale, créée en 2009, relativise cette omnipotence de l'État local sur le développement des parcs solaires.

Ce « reste » de compétence non décentralisé correspond bien au pendant de la structuration centralisée de la politique énergétique française décrit dans le premier chapitre. Mais, paradoxalement, ce « reste » instrumente davantage le local qu'il ne l'assujettit au bon vouloir du centre. Les préfets se trouvent en position de force, mais au lieu d'échanges régulés propres à la mise en place de décisions en faveur d'une politique d'aménagement pensée au niveau central, le sens de régulation semble s'être inversé. Il ne s'agit plus de mettre en œuvre une politique publique nationale mais de regarder dans quelle mesure celle-ci peut servir un « bien commun » local, d'instrumenter cette politique nationale à des fins locales. Le développement des EnR en volume ou la sécurisation électrique apparaissent ainsi secondaires dans les motifs présidant à l'action comparées aux retombées locales attendues au travers de ces implantations.

Ce basculement de l'orientation de l'action de l'État déconcentré en direction des intérêts des territoires peut trouver plusieurs origines. L'injonction de participer à l'animation des territoires, conjuguée à la réduction des moyens auxquels est confronté l'État au niveau départemental, a orienté son action vers des fonctions de service aux territoires, et dévalué symboliquement et matériellement le poids de l'État au niveau local. « Maltraités » par le centre et inversement toujours attendus par une partie des acteurs locaux, les services déconcentrés verraient davantage leur salut dans une utilité locale. L'État déconcentré et les collectivités territoriales auraient tout intérêt à coopérer pour retirer des bénéfices sur leurs scènes politiques respectives : localement ou régionalement pour les élus locaux dans leurs stratégies de renforcement de leur éligibilité ; au sein du corps préfectoral, pour les préfets et leurs services, la réussite ou l'exemplarité dans la mise en œuvre d'une politique publique accélérant l'ascension au sein de l'appareil d'État<sup>1</sup>.

D'une certaine manière, l'ensemble des ingrédients est présent pour que l'État déconcentré s'empare des parcs solaires pour occuper un nouveau rôle dans la gestion des territoires au

---

<sup>1</sup> Dans les limites d'une comparaison entre deux domaines de politique publique relevant de niveaux décisionnels différents, William Genieys et Patrick Hassenteufel observent les mêmes logiques de carrière dans l'étude des parcours des hauts-fonctionnaires de la sécurité sociale récompensés pour les changements institutionnels qu'ils ont initiés notamment au travers de « la formulation de nouveaux instruments d'action publique » (2012 : 103).

niveau départemental. Cependant, cet intérêt ne peut apparaître sans qu'il existe des intentions de projet et un modèle pour leur administration. C'est ici qu'intervient l'action déterminante des Alpes-de-Haute-Provence pour que s'active la dynamique de développement observé au niveau régional.

### Un dispositif conventionnel discret pour remédier aux difficultés de coordination que rencontrent acteurs économiques et institutionnels

#### *Des règles partagées pour faire « marché » et réduire la conflictualité*

Là où Sandra Thomann interprète le développement des parcs solaires comme le résultat de mécanismes économiques dérégulés profitant d'une absence d'encadrement, nos observations montrent davantage la nécessité de règles comme préalable à des investissements de cette nature. Les opérateurs se montrent intéressés à élaborer des intentions de projet dans la mesure où ils peuvent estimer les risques et les investissements en étude que nécessite chaque projet. Le guichet unique formalisé dans les Alpes-de-Haute-Provence dès 2008 permet de répondre à leurs attentes. En invitant les institutions et les services de l'État concernés à énoncer les règles d'instruction qu'ils appliqueraient pour chaque projet, les acteurs pilotes de cette politique publique (ici la préfecture et le conseil général) potentialisent les investissements des opérateurs. Les Alpes-de-Haute-Provence apparaissent aux opérateurs comme un marché territorialisé porteur pour les parcs solaires dans la mesure où les élites politiques départementales se montrent bienveillantes à leur égard (l'élaboration d'un schéma de développement des énergies renouvelables lancée en 2009 renforce cette expression de leur disposition favorable) et que le dispositif de pré-instruction sécurise les investissements en études.

Mais le guichet unique n'assure pas cette seule fonction économique. L'État local souhaite éviter la reproduction du climat conflictuel qu'avait engendré le mode d'élaboration des projets éoliens. Les opérateurs ne profitaient pas alors d'une pré-instruction pour recueillir les avis des institutions avant les études. Ces avis n'étaient connus qu'une fois les dossiers présentés à l'instruction finalisés. Le caractère critique de ces avis indiquait des potentialités conflictuelles, sans pour autant remettre en compte la conformité de ces installations. Ils ne suffisaient pas à empêcher la poursuite de leur élaboration, les opérateurs préférant tenter de recueillir les dividendes de projets sur lesquels ils avaient déjà réalisé d'importants investissements en études. Le tri s'effectuait en aval, à partir des conflits et des contentieux que suscitaient les projets éoliens.

Le guichet unique jugule en partie l'orientation conflictuelle que comporte le mode

d'élaboration de projets de production massive d'EnR situés dans des espaces patrimonialisés. Les préavis qu'ils recueillent les excluent ou les orientent en connaissance de la conformité de leurs conséquences spatiales aux normes institutionnelles locales. Dans la plupart des cas, les intentions de projet sont publicisées qu'une fois l'étape du guichet unique franchit. Le guichet unique agit comme un filtre qui trie en amont les intentions, ou les ajuste aux modalités d'intégration formulées par les institutions présentes. Même si le dispositif n'empêche pas l'apparition de conflits, il les limite fortement, les préavis reflétant en partie les réceptions sociales que susciteraient les projets au moment de leur publicisation locale.

#### *Des règles informelles qui semblent suffire aux acteurs*

Le fonctionnement du guichet unique dans les Alpes-de-Haute-Provence présente des caractéristiques qui interrogent néanmoins les modalités de définition et d'application institutionnelle des règles d'aménagement. Alors qu'il se donne pour objectif de pré-instruire les intentions, le dispositif ne s'équipe pas de normes arrêtées et contraignantes. Les préavis demeurent de portée indicative, n'obéissent à aucune réglementation et ne font pas jurisprudence. Pourquoi les opérateurs y présentent-ils leur intention de projet alors que ses préavis peuvent paraître flous et incertains, eux qui sont à la recherche de garanties permettant de sécuriser leur investissement ? De la même manière, pourquoi les institutions y participent-elles alors que les normes d'instruction des parcs solaires demeurent en partie indéfinies, elles qui voudraient disposer de règles établies à partir desquelles elles pourraient se positionner ? En d'autres termes, pourquoi le guichet unique devient-il une institution légitime et efficiente alors qu'il semble ne pas fournir les conditions permettant aux acteurs d'y adhérer ? Deux hypothèses complémentaires peuvent être avancées pour répondre à ce paradoxe. La première postule que le fonctionnement discret qu'emprunte le guichet unique facilite l'expression de positionnements institutionnels plus difficile à manifester dans un contexte de publicisation potentielle de la décision publique. La seconde estime que l'absence de règles explicites correspond à un mécanisme conventionnel qui permet de répondre à des problèmes de coordination entre acteurs dans ce type de situation.

### *Un espace de contribution discret*

Le guichet unique ne correspond pas aux normes de fonctionnement institutionnel que revêtent en général les instances consultatives instituées. Sa composition prend soin notamment de ne pas convier les associations de défense de l'environnement. À l'instar de ce qu'observe Pierre Lascoumes à propos de ces acteurs au début des années 1990 (1994), on peut faire l'hypothèse qu'elles sont encore identifiées dans les années 2000 par les responsables institutionnels comme des acteurs plus prompts à divulguer des positionnements ou des décisions prises dans un cadre institutionnel. La perspective de ces potentielles médiatisations est perçue par les concepteurs du guichet unique comme un facteur pouvant freiner la prise de parole ou empêcher les négociations entre les institutions invitées. Le fait que les comptes rendus du guichet unique ne soient pas rendus publics soutient cette hypothèse d'une conception « discrète » du fonctionnement institutionnel du guichet unique.

L'utilisation du terme « discret » s'inspire des travaux réalisés par Claude Gilbert et Emmanuel Henry pour décrire « les arbitrages et compromis traités à bas bruit social » (Gilbert et Henry, 2012 : 49) dans l'élaboration ou la mise en œuvre des politiques publiques. Ces auteurs insistent notamment sur le fait que la définition et la résolution de problèmes que rencontrent des institutions publiques ne sont pas uniquement prises en charge par les espaces de débat public que représentent par exemple les assemblées élues, les commissions instituées ou les concertations publiques. Ces mécanismes ont aussi lieu dans le cadre d'autres logiques qui « maintiennent ou renforcent le confinement d'un problème et la discrétion qui l'entoure, qui ne prennent donc pas appui sur les principes généraux encadrant habituellement les processus de publicisation » (*ibid.* : 48). La forme discrète à laquelle le guichet unique aurait recours permet aux institutions invitées de librement exprimer leur opinion sur les intentions de projet sans être contraintes par les risques de controverse que susciterait la publicisation de leur avis. Cette analyse ne s'applique cependant que partiellement à la description du fonctionnement du guichet unique, et ce pour deux raisons.

D'une part, le guichet unique n'est pas une arène discrète chargée de définir un problème public au sens de son cadrage. Il ne s'agit pas de se mettre d'accord sur les dimensions à privilégier ou de pointer celles à exclure dans l'accueil des parcs solaires. Le problème a déjà été défini à partir de l'expérience éolienne précédente. Il s'agit de sécuriser les investissements en étude pour attirer les opérateurs et de réduire le potentiel conflictuel des parcs solaires pour éviter une normalisation des pratiques contentieuses. Ce problème est avant tout celui de la préfecture et du conseil général qui souhaitent voir se développer des

parcs solaires sur le département. En s'attribuant la coprésidence de cette instance, ils se positionnent auprès des autres institutions invitées comme propriétaires de cette politique publique de développement. Celles-ci sont d'une certaine manière dégagées de la responsabilité de la politique publique que le guichet unique est censé conduire. Certes, la Charte est le produit de négociations entre institutions pilotes et suiveuses qui fixent des principes d'encadrement de la territorialisation des parcs solaires. Mais elle n'engage pas juridiquement les institutions qui y ont contribué. Elle n'a pas non plus arrêté de positions définitives face aux situations de localisation potentiellement problématiques (utilisation de supports naturels et agricoles en particulier). Le guichet unique n'est pas non plus un espace principalement destiné à forger des compromis entre institutions. Il veut avant tout favoriser l'expression de leur positionnement afin d'aider les opérateurs à évaluer la faisabilité de leur projet. C'est un espace opérationnel davantage qu'un espace d'élaboration d'une politique publique.

D'autre part, à la différence des arènes discrètes décrites par Gilbert et Henry, le guichet unique n'est ni indépendant, ni conçu pour être séparé des autres espaces de discussion publique des projets. Son existence n'est pas déterminée par son caractère confiné. Les positionnements qu'il recueillerait ne font pas l'objet « d'une acceptation tacite [qui deviendrait] totalement inacceptable, voire indicible, dans l'espace public » (*ibid.* : 50). Il est au contraire connu des acteurs extérieurs à son fonctionnement. Par exemple, les commissaires enquêteurs s'y réfèrent dans leur rapport, lorsqu'ils ont eu accès aux notes de synthèse que la préfecture a bien voulu leur transmettre. Comme on le verra dans le chapitre 4, des associations de défense de l'environnement connaissent aussi son existence et ne souhaitent pas s'y opposer ni contester sa fonction.

Le guichet unique peut donc comporter des propriétés de fonctionnement discrètes sans poursuivre des objectifs associés au confinement de la décision publique. En revanche, son fonctionnement informel permet aux institutions invitées de se dégager des obligations publiques auxquelles sont soumis les espaces formellement institués. Les parcs solaires peuvent en effet être considérés comme des aménagements suscitant la controverse, à l'instar de ce que le département a déjà vécu au sujet des éoliennes. Assurées que leur propos ne sera pas repris ailleurs, elles peuvent plus librement exprimer leur avis sans avoir une connaissance complète des conséquences de l'aménagement au regard de leur domaine de compétence. Le guichet unique semble finalement résoudre un problème de coordination entre des opérateurs soumis à l'incertitude de l'élaboration d'un projet d'aménagement et des



institutions soumises à un système de règles et de contraintes de publicisation de leur positionnement vis-à-vis de ces règles. Il correspond à ce que certains auteurs nomment une convention.

*Un ensemble d'instruments formant un dispositif conventionnel*

Entre le fonctionnement de marché, où les individus seraient guidés par leur seul intérêt, et celui où les institutions régulent l'économie à partir d'un système de règles prescriptives, l'économie des conventions permet d'approcher un problème de coordination entre les acteurs là où le marché et la régulation n'ont pas encore établi un système de règles, apparemment stabilisé, qui institue l'échange. De ce point de vue, le marché des parcs solaires souffre bien de ces maux : il ne bénéficie pas encore de règles d'instruction stabilisées, en particulier lorsqu'ils se localisent sur des supports naturels ou agricoles ; cette absence de règles nuit à la viabilité des investissements en étude préalable à l'élaboration de ces projets.

Le guichet unique résout en partie ce dilemme, non pas parce qu'il édicte des règles, mais parce qu'ils offrent aux acteurs un cadre opératoire qui permet d'engager l'action en relation avec les possibilités qui existent ou qu'elle peut faire surgir. Comme l'explique Robert Salais, « en mobilisant une convention, les acteurs ont comme perspective de faire surgir un cadre de connaissance et d'action, *un monde qu'ils peuvent à ce stade de l'action supposer connu des autres (donc commun)*. Dans un tel monde en effet, chacun peut agir de manière coordonnée avec les autres. L'incertitude inhérente à la singularité de la situation peut être surmontée, des repères saillent, les actions prennent un sens, le devenir de la coordination peut être anticipé et la visée commune recherchée et, en général, atteinte. La mise en œuvre ouvre un espace d'interprétation, au principe d'une dynamique des conventions. Une telle conception n'est, *a priori*, ni instrumentale ni normative. Elle est avant tout celle d'une rationalité pratique » (2008 : 153).

Si l'on suit toujours le même auteur, quatre conditions doivent être réunies pour former un dispositif conventionnel qui établit les coordinations attendues (Salais, 1998 : 277) :

1) les acteurs doivent avoir une représentation *a priori* positive de l'objet qui nécessite leur coordination. La rédaction d'une charte définissant les modalités d'encadrement des parcs solaires avec les institutions invitées au guichet unique établit en partie ce cadre commun : elle acte la possibilité que le territoire puisse accueillir ce type d'aménagement sous certaines conditions. L'absence des associations de défense de l'environnement au sein du guichet unique anticipe les représentations présumées défavorables qu'elles exprimeraient à leur rencontre.

2) une croyance partagée entre les acteurs de l'existence d'un marché pour cet objet. La réalisation d'un premier projet sur une commune du département limitrophe, l'intérêt des opérateurs éoliens déjà présents sur le département pour ces installations, comme la venue de nouveaux opérateurs démarchant les communes, manifestent aux institutions s'associant au guichet unique la vraisemblance d'un tel marché.

3) que ce marché, s'il se développe localement et dans les formes attendues, constitue un bien commun pour le territoire. Il prend ici la forme d'un récit acceptable du développement durable reposant en partie sur l'implantation de parcs solaires, déjà préparée au travers du concept de vallée des énergies, puis poursuivie au travers du schéma départemental.

4) un acteur garantissant le fonctionnement de l'institution conventionnelle ainsi créée : la coprésidence du guichet unique assurée par la préfecture et le conseil général, ainsi que le pouvoir décisionnaire de la préfecture sur les autorisations, fournissent aux opérateurs un certain nombre de garanties sécurisant leur implication dans le dispositif.

Guichet unique, charte et schéma départemental constituent ensemble un dispositif conventionnel au sens où ils réunissent les conditions nécessaires pour favoriser l'implication des acteurs dans un espace de coordination. Il faudrait ajouter ici le fonctionnement discret du guichet unique comme condition de fonctionnement de cet espace.

On peut remarquer la dynamique que connaît cette convention : l'élargissement dans un deuxième temps à la Chambre d'agriculture, mais aussi à l'Association départementale des maires, rend compte des réactions institutionnelles qu'engendre le développement des parcs solaires sur le département. La révision du bien commun correspond alors aux nouveaux équilibres que veut l'intégration des institutions territoriales mobilisées sur la thématique : la position sur les terres agricoles se durcit.

Ce dispositif conventionnel produit deux effets. D'une part, il établit une atmosphère de confiance entre les acteurs qui facilite l'investissement dans la réalisation d'intentions de projet. D'autre part, il limite la conflictualité parce qu'il filtre et ajuste les intentions de projet en amont de leur publicisation. L'intensité de cet effet pacificateur dépend de la capacité du dispositif à associer largement les institutions compétentes. Leur nombre et leur diversité accroissent le filtrage et l'ajustement des intentions de projet.

#### Une conflictualité en partie déterminée par les relations qu'entretient l'État local avec ses partenaires territoriaux

Ce détour par l'économie des conventions nous fournit une clé de lecture de l'appropriation

différenciée des instruments inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence par les départements limitrophes. On a vu que de multiples canaux horizontaux et verticaux ont informé les techniciens des services déconcentrés de l'État de ces instruments. On peut ainsi faire l'hypothèse que l'État local dans le Vaucluse, les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes ne s'en saisit pas parce qu'il n'arrive pas à concevoir, au moment où le marché des parcs solaires prend son essor, un bien commun départemental où ces aménagements pourraient prendre place. Si ces départements formalisent ensuite des chartes à partir de 2011, on peut penser qu'ils agissent alors par suivisme en répondant positivement à l'injonction de la préfecture de région d'aligner les pratiques départementales. Ils ne semblent pas vouloir rattraper un retard de développement qui se serait creusé avec les autres départements : le marché des parcs solaires a subi un revers important depuis le moratoire et ils peuvent penser que l'adoption de ces instruments ne sera pas ou peu suivie d'effets. Au contraire, le Var et les Bouches-du-Rhône formalisent chacun un bien commun local où s'intègrent les parcs solaires. Mais ces biens communs sont différents de celui soutenu par les Alpes-de-Haute-Provence, comme les dispositifs conventionnels qu'ils adoptent. Ils n'ont transféré qu'une partie des instruments inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence. La structure et les contenus retenus déterminent en partie la conflictualité que rencontrent les parcs solaires dans ces départements. Les modalités de réappropriation paraissent alors dépendre de la position qu'occupe l'État local au sein de la configuration institutionnelle locale.

*Dans les Bouches-du-Rhône, un bien commun plus pacificateur que le dispositif conventionnel*

Ainsi, la distance établie dans les Bouches-du-Rhône entre l'État déconcentré et les grandes collectivités est le résultat à la fois d'un mode de gouvernement à distance de l'État dans ce département (Crespy, 2007) et de la prépondérance qu'ont pris les grandes collectivités dans la structure politico-administrative départementale<sup>1</sup>. L'État se saisit des « restes » de ses pouvoirs (ici la compétence sur les installations électriques) avec les « restes » institutionnels qui lui sont encore reconnus localement, par intérêt (comme les petites communes usant des services de l'État déconcentré et dont les budgets dépendent pour partie des dotations de fonctionnement octroyées par l'État) ou parce que les visions d'aménagement sont alignées « contre » les grandes collectivités (la chambre d'agriculture depuis l'élaboration de la DTA). L'asymétrie des pouvoirs entre les institutions acceptant d'être associées et l'État local laisse ce dernier libre d'inventer un bien commun à l'aune d'un référentiel d'aménagement

---

<sup>1</sup>Les débats sur la métropole marseillaise qui ont agité le département depuis 2012 en sont la pleine illustration : toutes les intercommunalités (sauf celle de Marseille) se sont fièrement prononcées contre le projet de l'État.

essentiellement défendu par des techniciens formés au développement durable. Le bien commun est alors synonyme d'exemplarité dans les modes d'aménager : l'idée n'est pas d'assurer le développement des parcs solaires, mais d'apparaître comme un laboratoire de ce qui est jugé par ce groupe professionnel comme de bonnes pratiques d'aménagement, c'est-à-dire l'implantation de parcs solaires essentiellement sur des supports anthropisés.

Le dispositif conventionnel se limite ici à la rédaction d'une charte et à la mise en place d'un guichet unique. L'absence d'un schéma de développement correspond à cette conception d'un bien commun où les parcs solaires ne sont pas compris comme une forme de développement, mais comme un outil de réaménagement. Le peu d'institutions associées au guichet unique limite sa fonction de filtrage et d'ajustement des intentions de projet. La faible conflictualité enregistrée par les parcs solaires dans les Bouches-du-Rhône semble alors moins s'expliquer au travers des effets liés au fonctionnement du dispositif conventionnel qu'à la nature du bien commun qu'il promet : ce dernier oriente majoritairement les intentions de projet vers des substrats anthropisés, ce mode de localisation suscitant d'une manière générale très peu de réactions conflictuelles. On peut d'ailleurs s'interroger sur la relation qu'entretient dans ce département l'État local avec le conflit. On verra par exemple dans l'étude du projet de Targon (chap. 6) que l'entraînement des projets au conflit, lorsqu'ils ne correspondent pas au référentiel d'instruction, est un moyen de sélectionner les projets, sans se soucier des effets de normalisation des pratiques conflictuels que la médiatisation de ces réactions pourrait engendrer.

*Une orientation du bien commun et une forme du dispositif conventionnel explicatifs de la situation conflictuelle varoise*

La distance entre État et acteurs locaux est également explicative dans le Var du bien commun qui est défendu, mais suivant un mécanisme inverse à celui des Bouches-du-Rhône : ici, c'est l'État qui se met à distance des acteurs locaux pour se protéger de leur réputation sulfureuse (fondée ou non). Il ne s'agit pas de réguler les conflits, d'aménager la norme, de coordonner l'action publique territoriale et encore moins de la planifier. Il s'agit de se recentrer sur ses prérogatives régaliennes d'application du droit. La posture décrit finalement une autre forme d'État à distance, non pas au travers d'agences sélectionnant les projets à partir de critères censés améliorer l'action publique, mais sous une forme plus autoritaire et non partenariale. Mais alors, s'il voulait empêcher l'émergence d'une atmosphère de confiance, pourquoi le Var adopte-t-il un dispositif conventionnel là où il aurait pu, comme dans le Vaucluse, les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes, ne rien faire ?

Il ne faut pas ici négliger la prégnance effective de la venue en nombre d'opérateurs déjà formés dans les Alpes-de-Haute-Provence, présentant des intentions de projet dont les formes ont été validées ailleurs. Il y a là une tangibilité qui appelle un positionnement de l'État déconcentré. Mais ce dernier peut aussi y trouver des intérêts : le Var est en situation de péninsule électrique et les parcs solaires participent à leur échelle de la sécurisation électrique locale. Autoriser des parcs solaires peut aussi constituer une contribution en réponse à l'augmentation des demandes en dotations et subventions des communes du moyen et haut Var, en forte croissance démographique, alors que l'État local voit ses moyens réduits et le conseil général se désengager. Mais la crainte d'apparaître comme l'allié d'un tissu d'acteurs politiques décriés pèse ici de tout son poids dans les formes choisies pour définir les modalités de mise en œuvre de l'action publique.

Le transfert du dispositif conventionnel traduit cette volonté de mettre à distance les acteurs locaux : ni charte ni guichet unique partagé avec les institutions départementales extra-étatiques ; refus de collaborer au schéma de développement que souhaite définir le conseil général. En orientant prioritairement la localisation des parcs solaires en forêt, l'État local concilie ces aménagements avec des objectifs de sécurité, essentiellement de compétences régaliennes : prévention des feux de forêt par réduction du couvert forestier, entretien des chemins de défense contre l'incendie, création de coupe-feu et réduction de la situation de péninsule électrique que connaît le département en augmentant les productions locales.

Le dispositif conventionnel semble alors jouer un rôle mineur dans la réduction des risques conflictuels. L'orientation des localisations vers les supports forestiers, comme l'absence des institutions départementales extra-étatiques au sein du guichet unique, peuvent expliquer en partie le plus fort niveau de conflictualité enregistré dans ce département. Néanmoins, d'autres effets ont pu aussi participer à son atténuation : la localisation sur les terres agricoles, dont la défense a été un des arguments principaux des mouvements d'opposition au TGV PACA, est proscrite ; les préavis, même limités aux différents services de l'État, filtrent et ajustent malgré tout une partie des intentions de projet présentées par les opérateurs.

Dès lors, le fort développement des parcs solaires et leur faible conflictualité en région PACA trouvent en partie une explication par l'adoption d'un dispositif conventionnel dans les trois départements ayant accueilli le plus d'intentions de projet. Ces dispositifs fournissent des espaces de coordination entre institutions prescriptives et opérateurs favorisant l'investissement dans ces installations. Le mode d'association de ces institutions à ces dispositifs, le récit d'aménagement du territoire qu'il produit, mais également la sensibilité

des localisations privilégiées, semblent en partie expliquer l'exposition différenciée des parcs solaires au conflit observée dans chaque département.

### Une politique de développement des parcs solaires entre contrôle du centre et autonomie des périphéries

Le développement et le mode d'implantation des parcs solaires procurent finalement une opportunité à l'État local pour répondre aux enjeux de mutation auxquels il est actuellement soumis. Les différentes positions adoptées traduisent néanmoins des situations inégales pour activer cette compétence d'aménagement territoire. La prise en charge du problème de la territorialisation des parcs solaires paraît alors dépendre de la position que l'État local occupe au sein de la configuration institutionnelle locale et de l'articulation potentielle de ces installations avec les enjeux d'aménagement de ces départements. Deux situations semblent se dégager plus propice à cette saisie : une très intégrée, comme dans les Alpes-de-Haute-Provence, où l'État partage déjà avec les élites politiques départementales des visions et des pratiques communes de soutien au développement sur un territoire qui offre des conditions géographiques favorables à ces aménagements ; une au contraire à distance de ces élites, comme dans le Var et les Bouches-du-Rhône, où il peut librement définir cette politique publique, tout en ayant disposant d'un contexte géographique d'application réalisable et suffisamment étendu (les sites anthropisés et la forêt). Les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes présentent sans doute des contraintes géographiques qui réduisent l'intérêt de l'État à se saisir de cette opportunité. Cette insuffisance paraît moins évidente dans le Vaucluse et invite à une hypothèse institutionnelle pour expliquer l'absence d'intérêt de l'État local pour les parcs solaires dans ce département.

L'analyse montre par ailleurs que la diffusion interdépartementale des instruments d'action publique relève davantage des circulations interinstitutionnelles entre territoires périphériques, qu'à des actions d'homogénéisation entreprise par l'État à des niveaux supérieurs, censées rétablir un certain État de droit. Le contrôle de l'action publique localisée semble échapper à l'État central. La circulation horizontale des pratiques prend le pas sur celle qui est verticale et descendante. L'autonomisation interinstitutionnelle de l'État dans les départements suscite au contraire des diffusions ascendantes dont témoigne le positionnement du conseil régional par l'adoption d'un SRCAE favorable au développement des parcs solaires. Le phénomène invite à penser de nouvelles structurations institutionnelles au niveau régional, potentiels de coordination et d'autonomisation propres à formaliser et à administrer de nouvelles politiques publiques localisées de l'énergie.

Il conviendrait ainsi de regarder des situations régionales équivalentes comme celle de l'Aquitaine où les parcs solaires se sont fortement développés<sup>1</sup> malgré un plus faible ensoleillement, pour repérer si ces effets sont liés là aussi à des dynamiques institutionnelles équivalentes. L'échec de l'éolien dans ces deux régions permet d'envisager le développement des parcs solaires comme une réponse locale au développement des EnR qui profite d'un effet d'apprentissage. Les centrales PV au sol exprimeraient une forme de compromis social face à l'impératif contemporain du développement durable, conciliant le souhait de patrimonialiser les espaces à faible densité de population dans leur état actuel d'anthropisation et le besoin d'équipement de ces mêmes territoires soumis au développement résidentiel.

En même temps, il convient de penser aussi cette autonomisation de la périphérie comme un mode d'activation de politiques publiques décidées au centre. L'État déconcentré s'avère efficace là où les configurations institutionnelles héritées permettent la traduction de politiques publiques nationales dans un bien public localisé. L'encouragement des expérimentations dans les services déconcentrés confirme une instrumentalisation par l'État central de l'État local comme levier autonome de déploiement des politiques nationales. La diffusion constatée peut être considérée comme un débordement contrôlé par l'État régional d'une logique d'action qui valide la possibilité d'États de droit différents d'un département à l'autre. L'analyse de la circulaire d'encadrement des parcs solaires, conçue au niveau central, n'envisage pas les choses autrement, laissant libres les préfets d'interpréter avec les acteurs locaux les modalités de territorialisation de ces équipements. Cette liberté laissée à l'État déconcentré ne se conçoit cependant que parce que le centre contrôle les fondements de la politique publique. L'hypothèse de l'autonomisation de l'action publique territoriale se heurte en effet au caractère très centralisé des ressources à partir desquelles se construisent des occasions de développement local. Si les acteurs locaux jouent effectivement un rôle non négligeable dans la fabrique des politiques du PV, on voit aussi à quel point cette autonomie peut être brusquement remise en cause par un changement de cap décidé depuis le centre : le moratoire de 2010 freine ainsi considérablement les opportunités financières associées au PV et déstabilise ces ordres politiques locaux, parfois si consciencieusement constitués, au point de se demander si cette politique illustre l'émergence de nouvelles échelles de gouvernance ou, au contraire, leur fragilité persistante dans un pays marqué par le poids des structures énergétiques nationales.

---

<sup>1</sup> Les parcs installés dans cette région cumulent 251 MW de puissance, soit 19 % de la production nationale de ce segment, et représentant 51 % de la puissance PV régionale

## Synthèse du chapitre

La région PACA se distingue nettement des autres régions françaises en matière de développement des parcs solaires, puisqu'elle rassemble près du tiers de ces installations au niveau national et que celles-ci représentent 55 % de la puissance PV installée en PACA. Ce ne sont pas des déterminants physico-géographiques qui peuvent expliquer cette particularité régionale. Par ailleurs, la faible conflictualité qu'a suscitée leur implantation contrevient aux pratiques de défense des espaces naturels et d'opposition aux grands aménagements que connaît depuis plusieurs décennies cette région.

Ce développement atypique des parcs solaires en région PACA, ainsi que leur faible conflictualité, trouvent à notre sens une explication dans l'accompagnement institutionnel que vont trouver ces aménagements au niveau départemental. En effet, les parcs solaires ne bénéficient pas de règles d'instruction spécifiques au niveau national. Cette carence rend incertaine l'obtention d'autorisations préfectorales alors que l'élaboration de projets nécessite des coûts en études conséquents. Les possibilités d'investissement des opérateurs dans la prospection et la création de nouveaux projets s'en trouvent limitées. La préfecture des Alpes-de-Haute-Provence, accompagnée par le conseil général, pallie ce handicap en inventant trois instruments d'action publique clarifiant l'encadrement de ces aménagements. Ils s'organisent autour d'un guichet unique de pré-instruction des intentions de projet rassemblant les institutions invitées à formuler un avis, d'une charte définissant leurs modalités d'encadrement et d'un schéma de développement visant à tirer parti localement de leurs retombées économiques. Couplés au tarif garanti d'achat incitatif qui prévalait jusqu'à fin 2010, ces instruments ont attiré dans ce département un grand nombre d'opérateurs. Ils se sont ensuite intéressés aux opportunités que pouvaient présenter les départements limitrophes. En envisageant d'y localiser des projets, ils ont sollicité l'accord des services de l'État, invitant les préfectures à se positionner en se réappropriant les instruments inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence. Cependant, seuls le Var et les Bouches-du-Rhône s'en saisissent avant la forte dépréciation que connaît le tarif garanti d'achat incitatif utilisé par les parcs solaires, limitant la poursuite de leur développement régional à ces territoires.

Ces instruments favorisent manifestement la mise en place d'un espace de coordination entre acteurs institutionnels et économiques, nécessaire au développement d'un marché territorialisé des parcs solaires. Leur adoption partielle ou complète, avant l'instauration du moratoire, favorise de manière égale la croissance des parcs solaires. Leur réappropriation singulière dans chaque département engendre en revanche des réactions conflictuelles



contrastées. Le nombre et la diversité des institutions associées varient fortement d'un département à l'autre. Les dispositifs vont alors filtrer et ajuster plus ou moins efficacement les intentions de projet en fonction des sensibilités territoriales représentées. Plus les collaborations institutionnelles sont intenses plus elles semblent bâtir la légitimité locale des biens communs à occuper des substrats potentiellement conflictuels, comme ceux agricoles ou naturels. Par ailleurs, les orientations fixées par les instruments contraignent plus fortement les projets dans les Bouches-du-Rhône vers un usage des substrats anthropisés, plus faiblement conflictuels.

Le développement des parcs solaires dans certains départements de la région PACA manifeste finalement des formes d'autonomisation des institutions locales vis-à-vis d'une politique nationale. L'État déconcentré au niveau départemental est soumis à des enjeux de mutation qui l'incitent à se tourner vers les intérêts locaux. La compétence dont il dispose sur les parcs solaires peut apparaître comme une occasion d'affermir son positionnement dans la configuration institutionnelle locale, d'autant que cette autorité lui est peu disputée par les collectivités locales. Seule l'autorité environnementale créée en 2009 relative cette omnipotence, obligeant l'État local a composé avec elle par son insertion dans les dispositifs de pré-instruction. La diffusion interdépartementale des instruments d'action publique témoigne aussi davantage des circulations interinstitutionnelles entre territoires périphériques que des actions d'homogénéisation entreprise par l'État à des niveaux supérieurs. La valorisation des parcs solaires par la collectivité régionale au travers l'élaboration d'un schéma de développement énergétique alternatif aux orientations nationales apparaît comme l'aboutissement d'un processus de réappropriation locale d'une politique nationale.

Cependant, cette autonomisation de la périphérie peut être aussi analysée comme une mode d'activation de politiques publiques décidées du centre. Les développements constatés peuvent être considérés comme une instrumentalisation libérale par l'État central de l'État local comme levier autonome de mise en œuvre des politiques nationales. Cette domination du centre se confirmerait au travers du contrôle des ressources, disponibles un temps suffisant pour que se constituent des occasions de développement local, puis brusquement suspendues par un changement de cap décidé depuis le centre, stoppant des politiques locales du PV en cours de déploiement.

## CONCLUSION DE LA PARTIE I

Cette première partie souhaitait réinscrire les parcs solaires dans les contextes politique, institutionnel et économique qui ont précédé, puis accompagné leur accueil en France. Ils produisent des cadrages dont les effets, en partie reliés, concourent à expliquer le développement important et la réception faiblement conflictuelle qu'ont connus ces installations durant cette période.

En premier lieu, les opportunités et contraintes qui façonnent la trajectoire de développement des parcs solaires semblent, dans leur majeure partie, déterminées par la synchronisation des politiques publiques nationales et départementales en faveur de ce type de production.

Par ailleurs, les différents acteurs qui s'engagent dans le développement du PV sont porteurs de représentations concurrentielles de l'évolution souhaitée des systèmes techniques de production et de fourniture de l'électricité au niveau national. Dans un contexte politique appelant de nouveaux modèles afin de limiter les changements climatiques annoncés par l'expertise scientifique, le PV devient un enjeu d'instrumentalisation des solutions énergétiques avancées par chaque groupe d'intérêt. Leurs représentations différenciées du système énergétique induisent des pratiques en matière de conceptions et d'investissements des parcs solaires qui influent sur leurs modes de développement.

Enfin, les rapports entre acteurs à l'intérieur du champ de la production massive d'électricité ne sont pas seulement régis par la domination de ce qu'on pourrait appeler les *périphéries* (au sens sectoriel et institutionnel) à un centre. Ces périphéries s'inscrivent également dans une historicité, au sens où elles ont réalisé des apprentissages des périodes précédentes, notamment celles qui ont vu le développement de l'éolien en France, apprentissages qu'elles réinvestissent dans la séquence suivante du développement du PV. Dès lors, le croisement des échelles d'actions publiques nationales et locales, conjugué aux pratiques différenciées des opérateurs, conduit à des configurations localisées qui expliquent pour partie l'importance prise pas le phénomène en région PACA et sa faible conflictualité relative, malgré une fenêtre d'opportunité resserrée.

*Une fenêtre d'opportunité restreinte saisie avec efficacité en PACA*

Si le tarif garanti d'achat incitant la construction de parcs solaires est promulgué mi-2006, il faut attendre 2008 pour que les services déconcentrés de l'État dans les Alpes-de-Haute-Provence soient les premiers à proposer aux opérateurs des modalités d'instructions claires. Le Var et les Bouches-du-Rhône ne publient respectivement qu'en 2009 et 2010 des moyens

similaires. En l'absence de ces chartes d'encadrement départementales, les opérateurs n'investissent pas pleinement les capacités d'accueil qu'offrent les territoires aux parcs solaires. Fin 2010, le moratoire met fin aux tarifs garantis d'achat attractifs. Dès lors, quelques années au mieux et parfois seulement quelques mois sont disponibles aux opérateurs pour élaborer leurs projets. Sachant qu'il nécessite au minimum quelques mois d'élaboration avant de pouvoir présenter un projet de parc solaire au dispositif d'achat garanti, leurs conditions de possibilité de développement apparaissent d'autant plus limitées dans le temps. Malgré cette contrainte, prêt de deux cents intentions de projet voient le jour sur trois ans en PACA. Trois facteurs peuvent alors expliquer leur importance dans cette région :

- a) les différents types d'opérateur (grands groupes français de production d'électricité, PME françaises des EnR de l'éolien, grands groupes étrangers des EnR) sont déjà disposés à investir le marché du PV au moment de la promulgation des tarifs garantis d'achat incitatifs. Ils ont tous bénéficié du délai qui sépare leurs annonces à l'été 2005 et leurs mises en application en juin 2006 pour se préparer, que ce soit par la mobilisation de nouveaux moyens financiers (sollicitations d'investisseurs), ou l'anticipation des besoins techniques propres à la technologie PV. Les opérateurs du *Secteur* ont sans doute une avance sur les autres, par leur proximité avec les centres décisionnels et les moyens techniques et financiers dont ils disposent déjà : ils sont d'ailleurs les premiers à réaliser des centrales PV au sol en France. Mais la rapidité du déploiement de leurs concurrents à leur suite indique leur retard relatif.
- b) Les instruments d'action publique proposés par un département précurseur attirent en nombre des opérateurs à la recherche d'un cadre réglementaire clarifié. La diffusion des instruments à deux départements limitrophes permet d'élargir l'offre de terrains disponibles. Administrations locales disposées à l'accueil des parcs solaires, offre étendue d'espaces et présence en nombre d'opérateurs favorisent une amplification des intentions de projet sur un nombre réduit de départements.
- c) La concentration des opérateurs sur trois départements et les proximités culturelles qui existent notamment entre PME des EnR d'une part, et leurs confrontations successives aux attentes institutionnelles des services instructeurs départementaux d'autre part, favorisent une circulation et une capitalisation des apprentissages au sein de la profession. Ils profitent à l'élaboration des projets par une connaissance anticipée des attentes institutionnelles et par le tri et l'homogénéisation des pratiques d'aménagement autour de celles qui sont identifiées les plus efficaces.

Dès lors, si le temps disponible pour élaborer des projets de parc solaire demeure court, l'association en des territoires contigus des moyens facilitant leur réalisation réunit les conditions d'efficacité qui démultiplient les projets. La période teste finalement la capacité des acteurs du champ de la production massive d'électricité à se saisir d'une fenêtre d'opportunité économique pour mettre au point un nouveau système de production et le développer. Sa durée restreinte constitue une condition de possibilité sélective qui informe sur les capitaux nécessaires dont doivent disposer les acteurs pour se saisir de ce segment de marché.

#### *Un champ structuré et structurant*

Les productions d'électricité fournies par les parcs solaires induisent la nécessité d'être raccordés à un réseau centralisé, sachant que les consommations potentielles situées dans leur proximité sont insuffisantes pour absorber leur production. Ils s'inscrivent ainsi dans les technologies de production centralisées existantes dont l'objectif est d'offrir une énergie abondante et bon marché. Les parcs solaires, à l'instar de ce qu'Aurélien Evrard observe des éoliennes, correspondent à la conformation du PV aux modalités de production que promeut le *Secteur*. Cependant, les opérateurs ne bénéficient pas des mêmes dispositions dans les modalités de territorialisation de leurs projets.

Les grands groupes français de production électrique héritent des attaches territoriales et de leur aura d'opérateurs historiques qui leur font accéder à une offre de terrains abondante. En choisissant de s'implanter principalement sur ceux qui sont anthropisés, ils sont moins exposés à des situations de conflits. Ils sont donc moins enclins à changer leur mode opératoire établi dans l'éolien qui priorise une sécurisation juridique des projets à une volonté d'évitement des conflits. Ainsi, lorsqu'ils développent des projets en dehors des substrats anthropisés, ils rencontrent davantage de conflits que les autres opérateurs. Leur faible préparation à la conflictualité se cumule ici avec leur inclination à élaborer des projets plus grands, en raison des facilités financières dont ils disposent, tendance qui accroît le risque d'émergence de conflits.

À l'inverse, plus exposés aux risques conflictuels, les opérateurs des EnR vont davantage investir dans une élaboration pacifiée des projets en articulant leur aménagement aux attentes locales dont elles sollicitent l'expression. Cette attention participe de la plus faible conflictualité que rencontrent ces opérateurs.

La position des opérateurs à l'intérieur du champ les prédispose à intervenir dans des situations distinctes de territorialisation des projets. Ces situations obligent à des modalités

d'élaboration spécifiques, elles-mêmes sources d'apprentissages. La position dans le champ conditionne l'accès à certaines ressources, et détermine *in fine* les formes que prennent les parcs solaires.

#### *Un défaut réglementaire favorisant une autonomisation institutionnelle locale*

Par ailleurs, l'État central, en évitant d'établir des règles d'administration spécifiques au niveau national, fournit une opportunité à l'État local pour répondre aux enjeux de mutation auxquels il est actuellement soumis. Les différentes positions adoptées traduisent néanmoins des situations inégales pour activer la compétence d'aménagement territoire dont il hérite. La prise en charge du problème de la territorialisation des parcs solaires paraît dépendre de la position que l'État local occupe au sein de la configuration institutionnelle locale et de l'articulation potentielle de ces installations avec les enjeux d'aménagement de ces départements. Deux situations semblent se dégager plus propice à cette saisie : une très intégrée, comme dans les Alpes-de-Haute-Provence, où l'État partage déjà avec les élites politiques départementales des visions et des pratiques communes de soutien au développement sur un territoire qui offre des conditions géographiques favorables à ces aménagements ; une au contraire à distance de ces élites, comme dans le Var et les Bouches-du-Rhône, où il peut librement définir cette politique publique, tout en ayant disposant d'un contexte d'application réalisable et suffisamment étendu. Les Alpes-Maritimes et les Hautes-Alpes présentent sans doute des contraintes géographiques qui réduisent l'intérêt de l'État à se saisir de cette opportunité. Cette insuffisance paraît moins évidente dans le Vaucluse et invite à une hypothèse institutionnelle pour expliquer l'absence d'intérêt de l'État local pour les parcs solaires dans ce département.

Quand elle a eu lieu, cette prise en charge s'est traduite par l'invention d'instruments d'action publique d'encadrement. Mais, au lieu de servir une politique publique nationale, ces instruments visent davantage à soutenir un bien commun local. Il s'appuie sur la formulation d'un récit d'aménagement du territoire que l'État local juge acceptable au regard des rapports établis avec les élites territoriales et des visions du développement qu'il poursuit.

#### *Des périphéries agissantes ?*

Autonomisation locale et dispositions spécifiques des opérateurs permettent d'envisager des coalitions d'acteurs localisées qui instrumentalisent la politique nationale à leurs propres fins. Pour les PME EnR, réaliser en nombre des parcs solaires veut participer à la promotion du nouveau modèle énergétique qu'elles promeuvent, quitte à se réappropriier les formes productives du modèle centralisé du *Secteur*. Elles trouvent dans les territoires des partenaires

de ce développement énergétique, intéressés par le développement économique, l'équipement de zones sous-équipées, le réaménagement d'espaces anthropisés, ou la production localisée d'électricité qu'engendrent les parcs solaires.

Les grands groupes français de production d'électricité sont davantage appelés par des municipalités à la recherche d'opérateurs dont la dimension nationale et les moyens techniques, humains et financiers fournissent des gages de réalisation effective des parcs solaires et de leur gestion sur le long terme. Mais l'investissement de ces opérateurs dans les territoires est avant tout financier et existentiel. Il s'agit de s'approprier une technologie à exporter, de profiter des fortes rentabilités qu'offre le tarif garanti d'achat de l'électricité d'origine PV et d'affirmer sa présence sur un marché national désormais ouvert à la concurrence. Leur retrait massif de ce segment d'activité une fois le tarif devenu désincitatif confirme leur désintérêt de cette forme de production électrique, alors que les PME des EnR poursuivent leurs investissements même après le moratoire.

En région PACA, l'expérience conflictuelle vécue dans les projets éoliens par un certain nombre de territoires et d'opérateurs souhaite être évitée, comme elle a produit des effets d'apprentissages. Les PME des EnR sont mieux placées pour répondre à cette demande institutionnelle pour les projets localisés dans des milieux naturels, alors que les grands groupes français de production d'électricité y répondent par des projets situés sur des substrats anthropisés. La « réussite » des parcs solaires dans cette région serait en partie le résultat d'apprentissages débutés dans l'éolien et poursuivis dans la résolution des problèmes que soulève la territorialisation des parcs solaires. Souhaitant répondre à l'impératif contemporain de développement des EnR, l'action publique de l'État local et des institutions associées à leur encadrement proposerait une forme de compromis social conciliant le souhait de patrimonialiser les espaces à faible densité de population dans leur état actuel d'anthropisation et le besoin d'équipement de ces mêmes territoires soumis au développement résidentiel.

Les raisons expliquant le nombre important de parcs solaires réalisés en Aquitaine semblent fondées sur les mêmes motifs et emprunter des formes institutionnelles similaires à ceux de la région PACA. Au contraire, en Midi-Pyrénées, le développement des parcs solaires a été volontairement freiné, les alliances institutionnelles entre Région, Conseils généraux et préfetures fournissant plutôt un soutien aux grands projets coopératifs sur toitures.

*Les signes d'un État « manageant » ses territoires ?*

Le phénomène décrit une recombinaison différenciée de l'État local selon les territoires. Les instruments d'action publique inventés apparaissent comme une résurgence d'un État local

interventionniste, certes davantage dans la peau de l'animateur que du prescripteur, mais dont l'autorité sur l'objet appelle à nuancer un simple rôle de guide bienveillant. Cette place, originale au regard des replis stratégiques opérés par l'État à l'échelon régional, ou sous couvert d'agences nationales, permet d'enrichir la description des formes de l'État dans les territoires que masquaient jusqu'ici les analyses réalisées dans d'autres domaines d'action publique.

Cette autonomisation de la périphérie peut être aussi pensée comme une mode d'activation de politiques publiques décidées au centre. L'État déconcentré s'avèrerait efficace là où les configurations institutionnelles héritées permettent la traduction de politiques publiques nationales dans un bien public localisé. Ce constat confirmerait une instrumentalisation libérale par l'État central de l'État local comme levier autonome de déploiement des politiques nationales. L'autonomisation de cette action publique déconcentrée se heurte cependant au caractère très centralisé des ressources à partir desquelles se construisent les opportunités de développement local : le moratoire de 2010 freine considérablement les opportunités financières associées au PV et déstabilise ces constructions institutionnelles locales, au point de se demander si cette politique illustre l'émergence de nouvelles échelles de gouvernance ou, au contraire, leur fragilité persistante dans un pays marqué par le poids des structures énergétiques nationales.

#### *Les effets sur la conflictualité des projets*

Quels effets sur la conflictualité des projets peuvent dès lors être identifiés à partir de la description des structures politiques, économiques et institutionnelles liées au développement des parcs solaires en France ? L'action publique, les opinions diffusées par les médias et l'organisation de l'élaboration des projets produisent des effets différenciés et parfois antagonistes sur leur réception.

En premier lieu, le PV jouit d'une image positive dans l'opinion jusqu'en 2010. Mais les revirements médiatiques dont il est l'objet complexifient un domaine de connaissances et d'analyses peu démocratisé en France jusqu'ici. L'incertitude qui entoure le PV ne provoque pas forcément son rejet, mais renforce son insaisissabilité, et donc sa mise à distance, dans l'attente d'une stabilisation des connaissances sur le sujet. Ce brouillage des perceptions a eu pour effet direct le retrait massif des particuliers dans l'achat d'installations individuelles. Pour les centrales au sol, la dégradation des perceptions se corrèle avec la dissimulation des installations.

Par ailleurs, l'administration des projets au niveau départemental engendre des réactions

conflictuelles contrastées suivant les départements. Les instruments d'action publique inventés dans les Alpes-de-Haute-Provence ont été réappropriés de manière singulière par le Var et les Bouches-du-Rhône. Certes, la généralisation du dispositif de pré-instruction trie et ajuste globalement les intentions de projets. Mais le nombre et la diversité des institutions associées varient fortement d'un département à l'autre. Les dispositifs vont alors filtrer et ajuster plus ou moins efficacement les intentions de projet en fonction des sensibilités territoriales représentées. Plus les collaborations institutionnelles sont intenses plus elles semblent bâtir la légitimité locale des biens communs à occuper des substrats potentiellement conflictuels. Les orientations fixées par les instruments peuvent également contraindre plus fortement les intentions de projet à occuper des substrats anthropisés, plus faiblement conflictuels.

Ensuite, au niveau des opérateurs, les types distingués présentent des contextes d'élaboration spécifiques qui participent fortement à la définition de leur mode de conception des projets. Les grands groupes français de production d'électricité cumulent des dispositions cognitives et organisationnelles qui augmentent les risques de provoquer des conflits en dehors des substrats anthropisés. Les autres opérateurs, plus exposés à des contextes d'élaboration sensibles, bénéficient d'effets apprentissages qui participent de la réduction des conflits. Cependant, les opérateurs plus anciens, ayant vécu des expériences de territorialisation des éoliennes, se distinguent de ceux qui sont plus récents. Si les premiers privilégient des procédures de concertations normalisées, les seconds préfèrent éviter la médiatisation de leur projet et investissent davantage dans une élaboration discrète. Mais des convergences de pratiques apparaissent entre ces PME, indiquant des transmissions et des apprentissages communs.

Enfin, l'étude des pratiques de prospection des sites révèle une plus grande adaptabilité géophysique des parcs solaires comparée aux éoliennes. Le nombre de sites pouvant accueillir ce type d'installation est beaucoup plus nombreux. Les opérateurs ont à leur disposition un éventail de sites plus élevé qui leur permet de choisir ou d'abandonner des localisations en fonction des risques perçus ou envisagés.

Dès lors, si les revirements médiatiques dont le PV est l'objet peuvent participer à des phénomènes de rejet local des parcs solaires, des dispositifs de filtrage et d'adaptation des intentions de projet atténuent les risques conflictuels que pourrait susciter la réception de leur implantation locale. Ces dispositifs se cumulent avec des pratiques de territorialisation des opérateurs les plus exposés à ces risques, focalisées sur l'évitement des conflits. Ainsi, les



données recueillies à l'échelle de la région PACA et sur la période de 2007 à 2012 montrent que les parcs solaires sont moins l'objet de conflits comparés à d'autres installations similaires. Ils bénéficient notamment des apprentissages réalisés par les institutions et une partie des opérateurs lors de la phase éolienne précédente, fortement conflictuelle.

L'ensemble de ces éléments n'empêche pas pour autant la survenue de situation conflictuelle. Les grands groupes français de production d'électricité ont intégré cette éventualité dans l'élaboration de leur projet. De même, l'accompagnement institutionnel dans certains territoires, comme le Var, considère le conflit comme un mode de filtrage des projets. De la même manière qu'un certain nombre d'acteurs mettent en place des dispositifs et acquièrent des dispositions propres à pacifier la territorialisation des parcs solaires, d'autres acteurs, moins nombreux, conservent une approche intégrée du risque conflictuel et ne priorise pas ou moins leur action en fonction de son atténuation.

Ainsi, cette partie a permis de saisir les effets de cadrages historique, politique, organisationnel et économique qui interviennent dans le développement et la réception des parcs solaires, tout particulièrement en région PACA. Ils expliquent en partie la faible conflictualité dont ils sont l'objet. Néanmoins, la conduite du projet révèle également des espaces d'actions et d'ajustements relativement autonomes de ces structures. L'utilisation contextualisée de ces espaces par les équipes responsables des projets peut expliquer en partie la pacification ou bien le surgissement de situations conflictuelles. L'étude de ces différents espaces est réalisée dans la deuxième partie de cette thèse en centrant l'analyse sur l'activité d'élaboration des projets de parc solaire.

## **DEUXIEME PARTIE :**

### **LES ESPACES D'AJUSTEMENT DES PROJETS**

La géographie est vraisemblablement sous-tendue par une discipline qui n'existe pas encore, mais qui serait à créer, dont l'objet serait la pratique et la connaissance des arrangements spatiaux. (...) [Une] « diathétique » (du mot grec qui signifie disposer, arranger). (...) Faire cette hypothèse, c'est admettre *a priori* que les dispositions et les arrangements ne sont pas aléatoires, mais, bien au contraire, la résultante d'une pratique et d'une connaissance de l'appropriation d'une « surface » qui n'intéresse pas que la surface terrestre, mais toute surface sur laquelle il est possible de distribuer des éléments. (...) Ces arrangements territoriaux, car il s'agit de cela, constituent une sémiotisation de l'espace, espace progressivement « traduit » et transformé en territoire. (Raffestin, 1986 : 180-181)

Cette partie étudie les activités d'aménagement mises en œuvre par les équipes chargées pour élaborer les projets de parc solaire. Cette activité se révèle à notre sens déterminante dans la réception des projets parce qu'elle est principalement orientée vers l'atténuation de leurs incidences environnementales, économiques ou sociales. Tout au long de leur élaboration, ces équipes disposent d'espaces de discussion avec les acteurs ou les groupes concernés par ces incidences. En fonction des apprentissages réalisés, ces espaces peuvent leur permettre de repérer ces incidences et de proposer des ajustements qui les limitent ou y mettent fin, comme leur usage inapproprié ou déficient peut entraîner la cécité des équipes à ces incidences, voire provoquer des conflits à l'encontre des projets. Trois espaces de discussion peuvent être distingués (institutionnelle, publique et discrète) au regard des types d'acteurs qu'ils regroupent et des modes de discussion qui y sont adoptés. Leur étude est réalisée séparément, au travers des trois chapitres qui composent cette partie, par la comparaison de deux projets privilégiant l'utilisation d'un même espace de discussion. Ce principe de présentation veut ainsi caractériser les effets de réception liés à l'utilisation de chaque espace de discussion dans l'élaboration des projets. On verra néanmoins en conclusion les nombreuses interactions et interdépendances qu'il existe entre espaces de discussion différents et la manière dont elles peuvent être source de prévention des conflits comme parfois de leur activation.

#### Sémiosphères et territorialisation d'un aménagement

Les espaces sont toujours attachés à des hommes, que ce soit matériellement, au travers d'usages ou de pratiques, ou symboliquement, au travers de valeurs ou d'affects, esthétiques, patrimoniaux, écologiques, économiques, culturels, religieux ou sociaux. De fait, aucun espace n'échappe aux liens tissés par l'activité des hommes, pour qui l'espace n'est que

« territoire ». Claude Raffestin donne du processus de territorialisation d'un espace une description qui permet de comprendre les fondements de cette relation. Pour lui, l'espace « n'est finalement qu'une matière première offerte à l'action humaine » (Raffestin, 1986 : 91) et c'est « dans la pratique et la connaissance que les groupes humains mettent en œuvre pour occuper, exploiter et modeler cet espace [qu'ils le transforment] en territoire doué d'une certaine habitabilité » (*ibid.*). Mais notre rapport au territoire est aussi déterminé par la matérialité de l'espace : la planète Terre, la terre et la mer, les montagnes et les rivières, les forêts et les déserts, etc. offrent aux hommes « une enveloppe spatio-temporelle constituée non seulement par un ensemble de propriétés spatiales, mais aussi temporelles, permettant d'inter-relier des comportements dans leur manière de se dérouler dans un contexte d'espace et de temps » (*ibid.* : 94). Ainsi, toutes les morphologies, qui ne doivent rien originellement à l'action anthropique, mettent à disposition des hommes des « instruments endosomatiques », c'est-à-dire des informations à partir desquelles leur activité spécialisée produit du territoire. Les groupes humains ont déjà une pratique et une connaissance de la territorialisation de leur activité. Elles constituent un univers de sens et de pratiques que Raffestin appelle « sémiosphère ». Pour lui, « le territoire est le produit de la transformation de l'endosomatique terrestre » (*ibid.* : 177) par la sémiosphère humaine.

Cependant, un territoire est le plus souvent attaché à plusieurs groupes humains, aux sémiosphères différentes. Leurs activités se côtoient, se nouent autour d'un équilibre précaire, résultant de médiations implicites ou explicites entre les groupes sur la répartition des usages dans l'espace et dans le temps, répartition infléchie ou redéfinie selon l'évolution des pratiques et des groupes sociaux sur cet espace. Cet équilibre est plus ou moins stabilisé lorsque des normes d'usage ou des règles formelles ont été édictées. Tel est le cas par exemple d'un aéroport ou d'une usine, dont les gestionnaires ont défini des règles et normes de manière à lui assurer une pérennité de fonctionnement. Mais l'activité de l'aéroport – par le bruit des avions – ou de l'usine – par ses rejets olfactifs ou polluants – déborde au-delà de son enceinte et touche aux sémiosphères d'autres groupes, avec lesquelles il faut composer. Les conflits de voisinage avec les grandes installations génératrices de nuisances donnent souvent à voir les nécessaires réactualisations des règles qui régissent en un espace les rapports humains.

Une action sur un espace trouble donc les rapports des hommes avec cet espace. Ne pas réparer ce trouble, c'est prendre le risque que cette action soit préjudiciable à la sémiosphère des individus ou des groupes attachés à cet espace. Changer la nature des espaces, c'est

forcément transiger avec des hommes. Les concurrences, tensions, voire conflits d'usage de l'espace entre groupes témoignent ainsi d'une évolution de l'activité dans un territoire donné.

L'absence de tension ou de conflit ne signifie pas pour autant une absence d'activités d'aménagement. En effet, dans la plupart des cas, l'aménagement de l'espace est réglementé et administré par des fonctionnaires, qui appliquent des normes d'interdiction et de compensation en regard des conséquences qu'implique une implantation. Plus une activité d'aménagement capitalise l'expérience des conséquences qu'elle engendre, plus sa territorialisation se normalise autour de pratiques et des règles d'aménagement homogènes. De façon concomitante, plus un aménagement est connu d'une population, plus celle-ci est socialisée à sa justification et aux conséquences de sa réalisation (travaux temporaires, changement de vocation de l'espace ou de fonctionnement spatial). Plus la réalisation d'un aménagement se répète sans heurts au sein d'une même société, plus ce type de changement se diffuse dans les représentations sociales comme une possibilité attendue de transformation de l'espace – perspective qui facilite son intégration à la sémiosphère des groupes qu'il affecte.

#### *Des possibilités d'ajustements augmentées*

Les parcs solaires ne bénéficient ni de normes spécifiques d'aménagement ni d'une socialisation préalable des sociétés locales qui les accueillent. Les conséquences qu'ils pourraient engendrer dans les sémiosphères rattachées aux espaces convoités ne sont pas toutes connues d'avance, et encore moins les arrangements susceptibles d'y remédier. Il nous semble néanmoins qu'ils présentent des caractéristiques facilitant ou étendant ces possibilités d'arrangements. L'addition de ces possibilités fournirait des conditions augmentées d'ajustement des projets à leur contexte de réception. Ces conditions expliquent à notre sens en partie la faible conflictualité dont seraient l'objet les parcs solaires, comparée à celle engendrée par d'autres aménagements similaires. Trois hypothèses peuvent être formulées qui mettent en lien des contextes d'élaboration avec des effets de pacification.

Premièrement, le caractère changeant des politiques publiques nationales censées encadrer le développement du PV a obscurci les enjeux soulevés par cette source d'énergie. Le débat public dont elle a été l'objet n'a pas produit un cadrage univoque, ni clairement controversé. Les enjeux énergétiques, économiques, environnementaux et sociaux liés au PV n'ayant été globalement ni clarifiés ni hiérarchisés, le caractère insaisissable du phénomène freine, voire empêche, l'émergence d'une critique radicale parmi des opposants potentiels qui transformeraient leur conflit d'usage en conflit de cadrage.

En deuxième lieu, peu contraintes géographiquement du fait de la forte disponibilité de la ressource solaire, et profitant d'une infrastructure technique basée sur l'addition d'unités modulaires de petite taille, la localisation et l'emprise des parcs solaires autoriseraient plus facilement des réductions et des évitements sans forcément remettre en cause les projets. La plasticité des centrales PV au sol offrirait ainsi des conditions de territorialisation d'autant plus propices aux ajustements.

Enfin, comme on a pu le constater dans la partie précédente, l'évolution des pratiques professionnelles des opérateurs et des dispositifs institutionnels marque un intérêt croissant pour l'évitement des conflits. Dispositions et dispositifs tendraient vers un modèle d'élaboration proche de ce que John Dewey nomme « l'enquête sociale » : soit la formation d'un public, ici composé des membres de l'équipe-projet, dont la réunion a pour objet la résolution des conséquences sociales d'un parc solaire. L'adoption d'une posture d'enquête par ces équipes contribuerait à la pacification des projets.

#### *Un cadrage des centrales au sol insaisissable ?*

L'étude des conflits environnementaux montre qu'ils procèdent souvent d'une dynamique issue des problèmes locaux que pose un aménagement, pour déboucher sur la révélation, et fréquemment la contestation, des enjeux globaux dans lesquels s'inscrit la décision. Cette dynamique décrit, selon Marc Mormont, le glissement du conflit d'usage à un conflit de cadrage (2006). Concernant les énergies renouvelables, Olivier Labussière et Alain Nadaï remarquent par exemple que les troubles produits localement par les éoliennes favorisent une remise en cause des politiques de développement de ce type d'énergie (2013).

La politique publique de soutien à la production d'énergie d'origine PV, étudiée dans le premier chapitre, révèle le cadrage opéré par les acteurs du *Secteur*. La dénonciation des coûts élevés de l'électricité d'origine PV justifie sa suspension en décembre 2010, puis son redémarrage à partir de tarifs garantis d'achat dissuasifs début 2011. Mais les effets de cette politique publique semblent plus équivoques sur l'activité de production des parcs solaires. Si de nombreux opérateurs, animés par une vision alternative du développement des systèmes énergétiques français, ne résistent pas à la versatilité de la politique publique, d'autres, en se développant à l'international, ont constitué des assises financières qui assurent leur pérennité. Ces derniers continuent à développer des centrales au sol, alors que les grands groupes nationaux de production d'électricité ont délaissé ce type de production. Si la controverse, relayée par les médias en 2010, a pu troubler des représentations sociales jusqu'ici très favorables au PV, la poursuite par certains acteurs de cette activité pourrait indiquer la

stabilisation d'un modèle économique moins dépendant du soutien de l'État. Ainsi, en 2011 et 2012, le photovoltaïque est la deuxième technique de production d'électricité (après l'éolien) en termes de nouvelles puissances installées dans le monde<sup>1</sup>.

Ces actions de cadrage et de recadrage des enjeux économiques et environnementaux liés au développement du PV se télescopent et conduisent au brouillage des représentations associées au PV. Ce brouillage n'entraîne pas nécessairement le rejet de cette technologie, mais renforce son insaisissabilité.

Par ailleurs, l'appropriation administrative et politique de la politique publique est contrastée suivant les régions et départements. En PACA, une partie de l'administration départementale déconcentrée a renforcé l'encadrement territorial de la filière et a contrôlé les débordements de ces aménagements sur des sols patrimonialisés. Le niveau local d'administration des projets a su ici s'affranchir des logiques sectorielles définies au niveau central et prendre en charge des problèmes publics qu'il identifiait dans la territorialisation des projets.

Dès lors, le caractère insaisissable de son cadrage global et son encadrement public local entraveraient une critique des centrales PV au sol qui s'appuierait sur une contestation de son modèle économique ou écologique de production. Les parcs solaires offriraient moins facilement des prises argumentaires mésologiques et macrologiques à leurs opposants. Les conflits d'usage que pourraient susciter les projets peineraient à se transformer en conflits de cadrage. Ainsi cantonnés à un problème d'usage, les conflits trouveraient plus facilement leur résolution dans les arrangements proposés par leurs concepteurs.

#### *Plasticité des parcs solaires*

Par ailleurs, il nous semble que les équipes-projet profitent d'une forme d'aménagement qui facilite les activités d'ajustement aux différentes sémiosphères des groupes affectés par un parc solaire. Cette plasticité d'aménagement offre, à notre sens, des possibilités supplémentaires d'évitement des conflits, et ce à deux niveaux.

D'une part, les parcs solaires bénéficient de choix de localisation accrus par comparaison à des infrastructures similaires. L'étude des pratiques de prospection abordée dans le chapitre 2 a ainsi montré que les parcs solaires se distinguaient nettement des éoliennes en matière de

---

<sup>1</sup> 31 GW de puissance nouvelle photovoltaïque pour ces deux années, contre 43 et 45 pour l'éolien. Par comparaison, le nucléaire voit se construire depuis 2008 en moyenne 4,8 réacteurs par an, soit une puissance nouvelle installée d'environ 7,7 GW par an (en considérant qu'il s'agit de réacteurs conventionnels de 1,6 GW). Il faut en revanche distinguer la puissance installée de la puissance produite : la technologie nucléaire pouvant fonctionner à pleine puissance entre 80 et 90 % du temps, contre environ 25 % pour l'éolien et 13 % pour le solaire en France, à puissance installée égale, elle produit près de trois fois plus que l'éolien, et près de sept fois plus que le photovoltaïque.

contraintes de localisation. Ces dernières sont beaucoup plus dépendantes des contraintes spatiales. Le vent, comme ressource, est plus inégalement distribué dans l'espace que le soleil. Il invite les opérateurs à choisir des points hauts, ce qui accroît encore la visibilité des éoliennes. La réglementation exige une distance minimale de 500 mètres entre les éoliennes et les habitations, ce qui implique la recherche d'espaces à faible densité de population. Les parcs solaires n'ont en commun avec les éoliennes que la contrainte spatiale d'une localisation proche d'un poste source.

La comparaison avec les carrières manifeste également des conditions de possibilité de localisation plus importantes pour les parcs solaires. Ces aménagements présentent des caractéristiques communes : les carrières occupent des surfaces qui sont à l'origine des espaces naturels, et promettent, comme les parcs solaires, une réhabilitation des sites d'extraction en fin d'activité qui doit permettre de retrouver leur vocation initiale (forêts ou agriculture). Mais une carrière se situe en fonction de l'accès à une ressource souterraine (un gisement calcaire, granitique, basaltique, diorique, etc.) et de sa qualité (Ben Abdesselam, Maldonado, 2000), conditions de localisation plus rares que l'ensoleillement. La réglementation sur les tirs d'explosifs et les nuisances sonores contraint également leur localisation. Les parcs solaires partagent avec les carrières les possibilités d'insertion paysagère d'une activité située au niveau du sol, sans avoir les contraintes réglementaires des nuisances qu'elles engendrent.

Ainsi, les parcs solaires bénéficient d'un plus grand choix de localisation que de grands aménagements partageant une même justification (la réduction des GES pour les éoliennes), ou au mode d'occupation voisin (les carrières). Ces conditions de localisation augmentées peuvent être utilisées par les opérateurs pour éviter les conflits : disposant d'un large choix de sites, ils hiérarchiseront leurs investissements en connaissance des réceptions qu'enregistrent leurs projets dans leurs premières prises de contact avec le terrain.

D'autre part, la conception technique des parcs solaires est basée sur l'addition d'unités modulaires de petite taille relativement autonomes. Qu'ils occupent un ou cent hectares, le procédé technique demeure inchangé : les panneaux assemblés sur des supports en aluminium forment des bandes d'une dizaine de mètres de largeur alignées d'est en ouest pouvant, selon l'orientation de la parcelle occupée, avoir des longueurs comprises entre quelques dizaines et plusieurs centaines de mètres. À intervalles réguliers ou suivant les modes d'occupation du parc, des maisonnettes accueillent les équipements électroniques de transformation du courant, auxquels sont connectés les ensembles de panneaux. Le dispositif est donc modulable

selon la surface à occuper. Il est surtout possible de scinder le parc en plusieurs petites unités, qui vont par exemple épouser le relief afin d'atténuer leur visibilité. Seul le seuil de rentabilité commande des surfaces minimales, différentes en fonction du tarif garanti d'achat proposé par la politique publique. La surface minimale de rentabilité augmente au fur et à mesure que le tarif garanti d'achat devient moins attractif : s'il est par exemple possible de réaliser un parc de moins de 2 ha au moment où le tarif est au plus haut en 2009, ce seuil se situe à environ 9 ha en 2012, lorsque le tarif est désormais proche d'une forme de parité réseau.

Les fermes éoliennes n'ont pas cette flexibilité. La réglementation les oblige à installer une puissance minimale, et les fournisseurs, peu nombreux<sup>1</sup> et astreints à un mode de production en série, ne proposent qu'un nombre réduit de modèles d'éoliennes, dont la taille moyenne n'a cessé d'augmenter<sup>2</sup>.

Ainsi, le dispositif technique d'un parc solaire apparaît relativement plus flexible et adaptable que celui d'une ferme éolienne. L'emprise de l'installation peut davantage s'ajuster aux différents usages et visibilités voisins. Le dispositif technique offre en soi des conditions de possibilité d'ajustement augmenté comparé à d'autres dispositifs de production situés dans des espaces naturels, même s'il est soumis à des rendements d'échelle qui nécessitent, suivant les niveaux de rentabilité de la production, d'occuper des surfaces minimales.

### Une pratique d'élaboration réorientée vers l'évitement conflictuel

Le choix d'un règlement des tensions que suscite un parc solaire, au travers d'arrangements inter-individuels, se trouve renforcé à notre sens dans l'évolution des pratiques au sein de l'équipe-projet. Elles manifesteraient une redéfinition des situations considérées comme conflictuelles et, globalement, leur mise à distance. L'ensemble du processus d'élaboration tendrait ainsi vers l'évitement des conflits par une collaboration plus étroite entre les membres des équipes-projet.

#### *Un objet « conflit » à définir à partir des concepteurs de projets*

L'appréciation contentieuse du conflit appelle à revenir sur la définition proposée dans le chapitre 2. Dans ce chapitre, les projets de centrales PV au sol sont estimés conflictuels à partir du moment où leur contestation donne lieu à un engagement public et personnalisé. Cette définition s'appuie sur les travaux de l'équipe d'André Torre (2010) qui distingue le

---

<sup>1</sup> En 2012, les sept plus grands fabricants mondiaux totalisaient 62 % du marché (sources : BTM Consult, Navigant Consulting Inc, Bloomberg New Energy Finance).

<sup>2</sup> La puissance moyenne des éoliennes terrestres installées dans le monde est passée de 0,5 MW à 2 MW de 2000 à 2014 (source : [connaissancedesenergies.org](http://connaissancedesenergies.org)), soit une progression de la hauteur moyenne de 60 à 120 mètres.



passage de la tension au conflit par des actes formels, tels que la publicisation du désaccord, les voies de fait, la confrontation verbale ou la production de signes dans l'espace de discussion publique (2010). Ces actes entraînent une relation irrémédiable entre les parties, au sens où elles ne peuvent plus directement résoudre les tensions à l'origine du projet. Ces tensions, parce qu'elles ne sont plus directement remédiables, se transforment alors en conflit. Or, ces actes peuvent être considérés comme de « simples » tensions par les équipes-projet. En effet, ils mettent rarement fin à une relation directe et peuvent correspondre à des tactiques, des « jeux de positions » (Goffman, 1971 : 100) au sein d'une relation, dont le cadre est partagé par les protagonistes.

Daniel Cefaï écrit par exemple à propos de la lutte des salariés de la Société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNMCM) en septembre 2005 : « Ils attaquent, résistent, ripostent ou rompent, mais l'œil rivé sur une "ligne rouge" de l'irréparable ou de l'irrémédiable qui se déplace au gré de l'interaction entre attentes mutuelles » (2007 : 586). En ce sens, les tensions relationnelles offrent des répertoires d'actions à disposition des agents pour faire valoir ce qui leur apparaît comme leur droit. Ces actions ne sont pas considérées comme des actes conflictuels si elles ne font pas subir à la relation une détérioration telle qu'il n'est plus possible, pour l'un ou l'autre des protagonistes, ou même les deux, d'entretenir des rapports directs. Cette ligne rouge est implicitement connue des parties, au moment où elles conçoivent une nouvelle action revendicative, au sens où elles s'interrogent forcément sur la signification que l'autre partie lui attribuera, à l'aune de l'état de leur relation. S'approcher de cette ligne rouge montre alors sa détermination, mais veiller à ne pas la dépasser indique une volonté de rester dans le dialogue, de rechercher des voies de résolution du problème dans une relation directe.

Au contraire, commettre un acte qui franchit cette ligne rouge marque un nouvel état relationnel entre les parties. Les relations directes sans intermédiaire et publiquement connues deviennent alors impossibles, car l'acte est interprété, par l'une des parties ou les deux, comme une volonté de rupture de la relation. Il peut s'agir d'un acte portant publiquement atteinte à la dignité de l'autre et qui nécessite donc, vis-à-vis du groupe d'appartenance, la publicité d'une posture relationnelle médiatisant cette rupture, pour garder l'estime de soi et celle des autres. Il peut également s'agir d'un acte qui institue de nouvelles conditions formelles à la relation, en l'obligeant notamment à faire intervenir un tiers, censé garantir un espace de discussion impartiale afin d'objectiver le désaccord et les voies de sa résolution. La figure du médiateur est ici souvent convoquée, que ce soit pour des conflits conjugaux, de

voisinage, entre propriétaire et locataire, entre commerçant et consommateur, etc. Cette fonction est avant tout attribuée à la justice. Pour les opérateurs de parcs solaires, cette ligne rouge nous semble dans la plupart des cas franchie lorsque des parties en désaccord intentent un contentieux juridique à l'encontre du projet.

### *Le contentieux comme ligne rouge des opérateurs*

En effet, il nous semble que le contentieux marque, pour les opérateurs, le passage de rapports avec les parties concernées ou mobilisées par le projet – qui peuvent certes être parfois tendus, mais où les discussions directes sont toujours possibles et les voies de règlement ne nécessitent pas de tiers jugé impartial – à un état relationnel qui empêche, ou du moins entrave, des rapports directs. Nous voyons deux raisons à ce basculement :

D'une part, formellement, le juge peut lors d'un contentieux, le plus souvent à la demande de l'association de défense de l'environnement attaquant la légalité du projet, ordonner une interdiction d'entrer en relation avec les personnes représentant les parties en cause. Sans qu'il existe de statistiques précises, cette décision est relativement courante dans le cadre d'un contentieux administratif. Elle est effective dans les quatre cas de conflits contentieux ethnographiés (communes de Lions, Mongène, Targon et Saint-Michel). Elle supprime de fait les possibilités de négociation ou de discussion directs que souhaiterait poursuivre un opérateur après le dépôt d'un recours contre le projet. Néanmoins, les associations de défense de l'environnement n'ont pas toute cette conception du contentieux. Par exemple, dans le cas du projet de Lions décrit dans le chapitre 4, l'une des associations, ayant déposé un recours contentieux, poursuit ses discussions avec l'opérateur avant que le juge ne statue en première instance<sup>1</sup>. Le contentieux demeure, au sens de cette association, une menace remédiable en cas d'accord, un moyen parmi d'autres de faire pression dans la négociation avec l'opérateur. Il constitue d'ailleurs son entrée dans le projet : cette association a d'abord attaqué toute une série de projets dans les Alpes-de-Haute-Provence pour ensuite avoir des discussions avec les opérateurs, à la suite desquelles elle a retiré ses recours en fonction des mesures environnementales adoptées. Cette conception de la « diplomatie environnementale » n'est cependant pas partagée par la plupart des associations rencontrées. Le recours est davantage pour elles une fin qu'un moyen. Dans la majorité des cas observés, des discussions préalables au dépôt du projet ont lieu entre opérateurs et associations de défense de l'environnement. Le contentieux signe alors l'échec de cette phase de négociation et l'ouverture d'une autre phase

---

<sup>1</sup> C'est après le jugement en première instance que l'interdiction de communication entre les parties est ordonnée, à partir de la poursuite en appel de contentieux.

de discussion, dans le cadre d'un tribunal, qui échappe aux actions d'ajustement que souhaitait mettre en œuvre l'opérateur. Celui-ci se trouve démuné en moyens d'action directe auprès des autres parties en litige et doit se plier à un exercice d'argumentation juridique. La discussion se déplace alors sur une autre scène, qui ne correspond plus à celle de l'ajustement du projet aux représentations concurrentes de l'aménagement de l'espace, mais à la résolution hypothétique de conflits d'aménagement, qui peinent la plupart du temps à dépasser les cristallisations de représentations, que le passage de la tension au conflit a fixées.

D'autre part, attaquer le projet dans le cadre d'une procédure contentieuse constitue dans certain cas une tentative d'atteinte à l'intégrité économique, et donc existentielle, des opérateurs. On a vu au chapitre 2 que les investisseurs attendent des projets de parcs solaires qu'ils soient purgés de tout contentieux pour étudier le financement de leur construction. L'acte contentieux peut conduire à la faillite de certaines PME des EnR de santé financière fragile. Il peut donc être perçu par les opérateurs comme un acte franchissant une ligne à ne pas franchir qui, par réaction, vont investir l'arène du conflit juridique. On observe alors une escalade dans le procédé contentieux, où les opérateurs répliquent en demandant des dommages et intérêts pour procédures abusives, ce qui, au regard des montants demandés et des maigres finances associatives, place ces dernières en position de victime. Le conflit s'aggrave et s'éloigne la possibilité de sa résolution en dehors d'un cadre juridique.

Toutefois, on a également vu que les grands groupes énergétiques nationaux disposaient de capitaux qui leur permettent de construire des projets non encore purgés de tout recours. Lorsque ces projets sont situés dans des espaces naturels, il s'agit moins pour eux d'éviter le contentieux que de l'anticiper en les sécurisant juridiquement. Pour autant, le contentieux n'en constitue pas moins une situation conflictuelle. La relation, comme pour les PME des EnR, est bien reportée sur une autre scène, celle du tribunal, qui règle dès lors les échanges et l'issue du projet. L'évitement des conflits se joue pour eux en amont de l'élaboration des projets, au travers du choix des substrats investis, priorisant ceux anthropisés, moins sujets à des recours contentieux.

Par ailleurs, le seul grand groupe observé manifeste une évolution dans ses pratiques de territorialisation. S'il priorise la sécurisation dans les premiers projets élaborés, comme celui de Saint-Michel dont nous décrivons la conception dans le chapitre 5, il retire sans doute de ces expériences des apprentissages qui font évoluer ses modes d'élaboration. Quelques années plus tard, il porte ainsi une plus grande attention aux modalités d'évitement des procédures contentieuses, comme nous le verrons dans le chapitre 4 au travers du projet situé dans la

commune de Targon.

Enfin, malgré le manque de données sur les pratiques des grands groupes en la matière – puisque nos observations approfondies se limitent à un seul des trois opérateurs français de ce type – les pratiques de territorialisation des grands groupes semblent bien intégrer la question de l'évitement du contentieux. Dans les deux cas observés, le passage à un cadre relationnel contentieux change le rapport avec les acteurs et empêche, ou limite fortement, les discussions bilatérales et la recherche d'ajustements.

Ainsi, nous formulons l'hypothèse selon laquelle le principal enjeu des acteurs responsables de l'élaboration des projets de parcs solaires consiste en l'évitement des recours contentieux. Ils leur apparaissent comme un échec clôturant l'activité de territorialisation. Celle-ci se situe entre la naissance de l'idée d'un projet et sa réalisation, ou l'apparition d'un contentieux. Cela ne veut pas dire que les mobilisations de riverains ou associatives n'intéressent pas notre propos. Mais nous voulons étudier la manière dont les concepteurs perçoivent d'éventuelles mobilisations et comment ils s'en saisissent ou non afin d'éviter que ces mécontentements aillent jusqu'au contentieux.

#### *Un « objet » de contentieux*

On a vu dans le chapitre 2 que les opérateurs de centrales PV au sol étaient soumis à des normes économiques qui déterminent en partie la forme du projet et son financement. Pour être rentable, le projet doit vendre une production électrique totale supérieure à l'ensemble des coûts qu'impliquent la localisation, la construction, le financement et la gestion de l'infrastructure. L'opérateur dispose de peu de marges de manœuvre sur les coûts de construction, de financement et de gestion, déjà arrêtés à partir de modes de calcul établis par ailleurs, ou dépendant de cours mondiaux (on pense notamment à ceux des panneaux PV ou des supports en aluminium). Les coûts de localisation peuvent davantage varier : coûts de raccordement au réseau à haute tension, compensations économiques et environnementales, frais d'études, location des terrains ou pourcentage de production reversée, etc.

Par ailleurs, en fonction des époques de construction et des tarifs garantis d'achat, les seuils de surface minimum varient pour garantir une rentabilité aux projets. Si des projets de moins de trois hectares sont viables au moment où le tarif garanti d'achat est le plus élevé, à partir de 2011 les projets ne peuvent descendre au-dessous du seuil qui voit les économies d'échelle compenser les coûts de réalisation. Et plus le tarif garanti d'achat baisse dans le temps, plus les surfaces minimales occupées par les parcs solaires doivent être élevées.

Cependant, il serait trompeur de penser que la réalisation d'un parc serait garantie par la seule importance de sa surface. Celle-ci octroie certes à l'opérateur des moyens financiers supplémentaires pour compenser les conséquences sociales et environnementales du projet. Mais plus le projet est grand, plus ses conséquences territoriales sont importantes. Le projet prend alors le risque de ne pas être autorisé par l'administration ou de faire l'objet de recours contentieux. Concernant le premier risque, l'administration déconcentrée offre, dans les départements étudiés, une infrastructure administrative et normative qui filtre et encadre l'élaboration des projets, afin d'éviter des investissements à perte. Pour ce qui est du deuxième risque, l'évitement du conflit contentieux est devenu une préoccupation grandissante chez les opérateurs. Cependant, les opérateurs n'ont d'autres « balises » qu'une connaissance, acquise grâce à leur expérience de situations similaires, parfois capitalisée, ou liée aux canaux d'informations dont ils disposent localement. Deux types d'opérateur peuvent ainsi être distingués : d'une part, les PME des EnR, pour qui la question contentieuse est un critère déterminant dans le financement des projets. Il faut que le projet soit « purgé de tout recours » pour qu'un banquier accepte d'étudier son financement ; d'autre part, les grands groupes énergétiques nationaux, dont l'envergure économique permet d'autofinancer leurs projets. Ils investissent davantage dans la sécurisation juridique et, après obtention de l'autorisation préfectorale, décident de construire la centrale en fonction de l'évaluation du risque contentieux. La sécurisation juridique n'empêche cependant pas les défaites judiciaires. L'absence de cadre réglementaire spécifique pour les parcs solaires est d'autant plus sujette à interprétation. L'autorisation du préfet au terme de l'instruction ne préjuge pas d'une éventuelle remise en cause devant un tribunal. Par ailleurs, les opposants peuvent demander aux autorités judiciaires de surseoir à statuer, et si leur requête est acceptée, réussir à arrêter les travaux jusqu'à la tenue du procès. Les grands groupes auraient donc aussi avantage à éviter le contentieux. Ce changement de pratiques, on le verra, s'observe au fur et à mesure qu'ils capitalisent de l'expérience dans la territorialisation de ce type d'infrastructure.

Dès lors, une « bonne » territorialisation d'une centrale PV au sol, du point de vue de l'opérateur, articulerait dimensionnement du projet, coûts de localisation et absence de recours contentieux. On fait ainsi l'hypothèse que les opérateurs pensent ces trois dimensions de manière simultanée lorsque le projet est situé dans un espace naturel. L'articulation entre ces dimensions ne se pose pas de la même manière lorsque le projet est situé sur un substrat anthropisé. L'occupation par le parc solaire d'un terrain considéré comme dégradé décerne une nouvelle valeur à cet espace. Cette réallocation participe fortement à l'atténuation de la

conflictualité potentielle du projet. Dans certains cas, la localisation du projet peut être une source de valorisation du terrain occupé<sup>1</sup>. Nous écarterons donc ici les projets situés sur des substrats anthropisés car ils relèvent selon nous d'autres logiques de réception et donc d'élaboration. Ce mode de territorialisation demeure cependant minoritaire puisqu'il représente un quart des projets dont on a pu identifier le type de substrat utilisé.

En partant du point de vue de l'opérateur lorsque son projet est situé au sein d'un espace naturel, notre approche rompt avec l'approche « simmelienne » qui considère le conflit comme une modalité des rapports sociaux parmi d'autres, une forme de socialisation (Simmel, 1995). En s'inspirant de cette approche, les auteurs s'intéressant aux conflits à base territoriale (Mormont, 2006 ; Torre, 2010) considèrent les conflits non pas comme un échec ou une rupture du processus de coopération, mais plutôt comme un moyen de conciliation entre des représentations et des pratiques concurrentes de l'espace. Selon eux, le conflit concourt le plus souvent à une redéfinition du problème public qui était la cause de la décision d'aménagement. Il est donc illusoire pour ces auteurs de penser l'aménagement d'un territoire sans conflits. Ils l'envisagent comme partie intégrante des essais et erreurs constitutifs de la dynamique de construction des territoires (Pham, Torre, 2012 : 117).

Au contraire, en partant du point de vue des opérateurs, et plus largement des acteurs participant de diverses manières à l'élaboration des projets (en particulier les responsables municipaux et les propriétaires privés concernés), le conflit paraît nuisible, improductif, et constitue un obstacle à la réalisation de parcs solaires. Il s'agit donc pour nous de partir d'une démarche compréhensive, qui vise « à comprendre par interprétation les actions orientées significativement » (Weber, 1995) par les acteurs, en étant bien conscient de la difficulté de séparer strictement ce qui est signifiant dans leur action, des actions qui mènent involontairement les projets à des situations conflictuelles. De ce point de vue, on fait l'hypothèse que les équipes-projet élaborent des actions d'ajustement qui sont prioritairement pensées pour pacifier l'aménagement. Elles participeraient de la faible conflictualité des projets de parcs solaires observée en région PACA.

#### *Des pratiques d'aménagement à replacer dans les évolutions du pouvoir local*

Les analyses sociologiques récentes portant sur les processus de territorialisation ont tendance

---

<sup>1</sup> On pense en particulier à des parcs solaires qui ont un rôle dans la dépollution de terrains : l'augmentation de la superficie du projet, en corrélation avec l'étendue des terrains pollués, peut être un facteur de réussite. Ce cas a pu être décrit pour de très grandes centrales PV au sol réalisées en Allemagne (cf. communication de Michel Deshaie intitulée « Perspectives de développement autour de grands parcs photovoltaïques dans les nouveaux Länder », séminaire « Énergie, socio-technique, territoire », LATTS, Université Descartes Paris-Est, Marne-la-Vallée, 19 novembre 2012).

à autonomiser les acteurs de la territorialisation, différenciant l'opérateur qui réalise l'aménagement et l' élu, au motif de leurs intérêts spécifiques. Ces analyses veulent ainsi rompre avec le concept de la régulation croisée (Grémion, 1976) qui prévalait jusque dans les années 1980 pour décrire la légitimation des décisions d'aménagement. Ce concept mettait en avant les relations d'intérêts qui se nouent entre notables<sup>1</sup> et l'État aménageur<sup>2</sup> et leur cadre d'action convergent dans la territorialisation d'infrastructures et l'aménagement du territoire. La multiplication des centres de décision et la territorialisation de l'action publique redistribuent à partir de cette période les légitimités locales (Duran, Thoenig, 1996). Ce processus concourt à l'autonomisation de l'échelon local par rapport à l'appareil d'État : les élus locaux empruntent davantage la rhétorique du médiateur autour de l'identité locale, du développement et du service public, pour transformer la question posée en enjeu légitime d'action publique locale (Mériaux, 1995 ; Faure, 1995).

Cependant, cette autonomisation du pouvoir local est loin d'être égale d'une commune à l'autre. En particulier, l'action publique communale semble dorénavant porteuse « de logiques de différenciation, voire d'inégalités croissantes entre les communes (...) [distinguant] les maires-présidents qui dirigent de puissantes institutions métropolitaines (...) et les maires de communes rurales » (Pinson, 2014 : 99). Ces dernières, situées à l'extérieur des aires métropolitaines, seraient exclues des fonctions économiques, le feuilletage multiniveaux des politiques publiques ne leur donnant plus un accès égal aux ressources redistributives ou aux circuits de décision, par défaut d'expertise et d'innovation en la matière. La gouvernance territoriale à d'autres échelles décisionnaires (intercommunalités, pays) n'a pas forcément compensé ce handicap. Elle apparaît davantage comme un vecteur de normalisation de l'action publique, par l'intervention d'experts du développement local (services de l'État, bureaux d'études techniques), couplée à des phénomènes de mimétisme liés à l'attente d'un label. Elle contribue faiblement à rééquilibrer les capacités d'autonomisation des collectivités territoriales par fédération des communes, les élus locaux se centrant prioritairement sur la gestion de leur territoire communal. Comme le note Anne-Cécile Douillet, « la logique de défense du territoire de l'élection [demeure] la logique d'action dominante de la plupart des

---

<sup>1</sup> Cette notion permettait à la fois de dépasser le clivage entre noblesse et bourgeoisie par l'identification d'une « classe » qui cumule pouvoir économique, social et de représentation politique (Tudesq, 1964).

<sup>2</sup> On regroupe autour de cette notion les grands chantiers d'infrastructure (électrique, ferrée, autoroutière, hydraulique...) réalisés par des maîtres d'ouvrage dont l'État est le principal actionnaire (EDF, SNCF, CEA...), mais aussi l'action déterminante jusqu'aux premières lois de décentralisation, et parfois bien après suivant les capacités d'autonomisation technique et financière des collectivités territoriales, des services déconcentrés de l'État, en particulier ceux regroupés autour des directions de l'équipement, dans la réalisation des documents de planification territoriale.

élus locaux » (2005 : 605).

Toutefois, si la littérature porte une grande attention à la recomposition du pouvoir local à l'aune de l'évolution des politiques d'aménagement du territoire, on ne peut que constater la rareté des travaux sur la mise en œuvre localisée de l'action publique communale, particulièrement avec les acteurs économiques de l'aménagement. Ces entreprises sont perçues comme des agents au service d'une élite politique locale, dans une logique de délégation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre (Arab, 2007). D'autres auteurs, s'intéressant aux grands groupes financiers et industriels dans leur relation au pouvoir politique, insistent sur la fin d'un paternalisme d'État et l'avènement d'un modèle libéral dans la gouvernance des firmes (Morin *et al.*, 2009). Les acteurs économiques de l'aménagement seraient donc soit des prestataires dociles de la puissance publique, soit des agents autonomes à partir des informations et des opportunités que leur fournit le marché. Les recherches portant sur les opérations d'aménagement réalisées dans les grandes villes en partenariat avec de grands groupes financiers semblent toutefois indiquer d'autres formes de relation entre acteurs politiques locaux et aménageurs. Elles constatent « l'efficacité de cet urbanisme dont les compromis urbains entre acteurs, le management de l'action et la conciliation entre rentabilité et intérêt général répondent à de nouvelles rationalités de l'action qui étaient tout à fait impensables même au début des années 2000 » (Barthel, 2010 : 86). L'autonomisation de l'action publique locale et l'articulation réalisée entre marché et intégration spatiale au travers d'une maîtrise d'ouvrage privée éviteraient la captation de la rente foncière par de grands groupes privés. Cet encadrement de la privatisation de l'aménagement public semble possible dans la mesure où le pouvoir local dispose d'une capacité d'expertise et de suivi technique, ainsi que des ressources politiques donnant accès au soutien de l'État. C'est parce que le pouvoir local se sentirait en position de contrôler et de négocier d'égal à égal qu'il s'associe avec un capitalisme de rente foncière.

Les opérateurs de parcs solaires, dépendant la plupart du temps de grands groupes ou liés à d'importants intérêts financiers, pourraient ainsi être rangés dans la catégorie des agents autonomes intervenant librement sur les territoires à partir des opportunités que leur fournit le marché. En proposant des aménagements « clé en main » lucratifs sur la base de rentes électriques, ils pourraient être perçus comme des acteurs ayant pour objectif la captation capitaliste des ressources de l'espace communal, remettant en cause l'intégrité de son autonomie de gestion. Or, les propositions d'implantation ont au contraire été bien accueillies



par de nombreuses municipalités<sup>1</sup>. Selon nous, ces propositions constituent des opportunités de financement pour de nombreuses communes de faible densité de la région PACA soumises ces dernières décennies à de fortes croissances démographiques. Elles doivent répondre à des nouveaux besoins en équipements et en services publics alors qu'elles traversent un contexte de diminution de leurs dotations et de leurs sources propres de financement<sup>2</sup>. Les élus locaux, face aux évolutions des conditions de leur charge, ont appris à saisir les opportunités de développement (Douillet, Robert, 2007). Par ailleurs, comme on a pu le voir dans le chapitre 3, l'État déconcentré, dans certains départements, soutient l'implantation de parcs solaires et encadre leur territorialisation, palliant le défaut de ressources en suivi technique et expertise des municipalités. Enfin, certaines d'entre elles ont acquis, par l'histoire, des savoirs et pratiques dans la localisation d'infrastructures équivalentes sur leur territoire (barrages hydroélectriques, grands canaux hydrauliques, postes de transformation...) : elles connaissent déjà des grands aménageurs avec lesquels elles ont établi des habitudes de travail en commun (réunions, répartition des tâches, négociations...) et des relations de confiance.

#### Un alignement des positionnements des membres de l'équipe-projet ?

Demeure alors la question de l'ensemble des acteurs à prendre en compte dans le contrôle de conflictualité locale (ou à l'inverse dont les actions participent à l'émergence de conflits) et les manières d'envisager leur association. Doit-on considérer l'opérateur comme le seul et principal intéressé à l'évitement de procédures contentieuses ? Lorsque le projet concerne des terrains privés, le propriétaire peut également vouloir écarter le risque contentieux, car il réduirait les chances de réalisation du projet et de revenus espérés. De la même manière, le maire peut vouloir aussi éviter l'émergence d'un conflit sur sa commune. Il peut signaler à ses administrés une mauvaise gestion des tensions suscitées par sa décision d'aménagement. Le conflit peut également signifier l'échec d'un projet qu'il a pu porter ou valoriser durant sa campagne ou au cours de son mandat. Il deviendrait alors un élément pouvant engendrer une défaite électorale, autant parce qu'il attirerait l'attention sur une appréciation négative formulée par une partie des citoyens à l'égard de leurs édiles, que parce qu'il peut fournir à l'opposition constituée ou potentielle des arguments pour critiquer la municipalité en place.

#### *Des niveaux d'action municipale à distinguer*

Avant d'aller plus avant dans la description de ces acteurs, il semble nécessaire de distinguer

---

<sup>1</sup> Presque un quart des communes des départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var se sont montrées intéressées par les propositions des opérateurs de centrales PV au sol. On verra plus précisément la construction de ces données dans le chapitre 7.

<sup>2</sup> Et notamment la fin de la taxe professionnelle annoncée par Nicolas Sarkozy le 5 février 2009.

plus précisément ce que recouvrent le pouvoir local et la partie de ses membres qui participe directement à l'élaboration des projets. Le terme d'« élite » proposé par William Genieys et Patrick Hassenteufel, au sens d'« un groupe fortement structuré exerçant un pouvoir sur l'action publique dans la durée » (2012 : 98), permet de séparer l'ensemble des acteurs qui peuvent être compris dans ce qui relèverait du pouvoir local et le petit groupe de personnes qui participe effectivement à l'élaboration du projet de parcs solaires. Le pouvoir local correspondrait à l'idée d'une institution locale dotée de compétences décisionnelles et de moyens propres pour gérer un territoire et représenter ses populations de manière plus ou moins autonome (Cadiou, 2009 : 8). Le pouvoir municipal, c'est-à-dire le maire et ses adjoints, y joue un rôle prépondérant. Mais ces acteurs doivent aussi composer avec d'autres membres de la majorité, des techniciens municipaux, et parfois des membres de l'opposition, qui font également partie de ce pouvoir local. L'idée d'une élite politique municipale, liée au domaine de l'aménagement communal, paraît davantage correspondre à l'ensemble des agents politiques et techniques réunis au sein des municipalités pour élaborer des projets d'aménagement, qu'ils soient portés directement par la majorité municipale ou bénéficiant de son soutien. On appellera cet acteur collectif l'« élite municipale de l'aménagement ». Elle regroupe à propos de l'élaboration des parcs solaires un nombre plus restreint de personnes. Ces personnes sont spécialisées à l'intérieur d'une élite élargie à l'ensemble des secteurs de l'action publique municipale. Il s'agit en général du maire, de ses proches adjoints ou conseillers municipaux, parfois reconnus pour leur compétence en aménagement ou leur accès à des groupes sociaux ou d'intérêts liés à la réalisation de l'aménagement, ainsi que des techniciens ayant un rôle politique dans l'élaboration de cette action publique (le plus souvent le chef de cabinet, ou le directeur des services administratifs lorsque la commune est plus petite, voire certains techniciens moins élevés dans la hiérarchie administrative, comme parfois le secrétaire de mairie pour les plus petites d'entre elles et dans la mesure où il est proche politiquement de la majorité municipale ou du maire).

Différents ensembles d'acteurs relevant du niveau municipal peuvent ainsi être identifiés en fonction des situations d'aménagement et de l'avancement du projet : il peut s'agir du maire seul, quand par exemple il n'associe pas d'autres acteurs municipaux à son action (ce qui est souvent le cas au commencement des projets dans les petites communes) ; cela peut être cette élite municipale de l'aménagement lorsque le maire s'entoure d'adjoints et de techniciens, souvent mis dans la confiance dans l'élaboration et la mise en œuvre de son action - ou lorsqu'il délègue son action à ces derniers ; cela peut être aussi la majorité municipale quand

la décision ou l'action est manifestement partagée avec l'ensemble des élus de la majorité ; cela peut être enfin la mairie ou la municipalité lorsque la décision ou l'action engage l'ensemble de l'entité administrative. Le terme d'« élite municipale de l'aménagement » sera utilisé de manière générique lorsque l'action ou la décision n'est pas seulement reliée au maire, mais qu'elle n'engage pas encore l'ensemble de la majorité ni l'ensemble de la municipalité.

#### *Des acteurs aux intérêts équivalents à la réussite du projet*

Ces trois acteurs, l'opérateur, le maire ou l'élite municipale de l'aménagement ou la majorité municipale ou la municipalité - suivant les acteurs impliqués dans le niveau d'action municipale - et le propriétaire privé - quand des terrains privés sont impliqués dans la réalisation du projet - se distinguent des autres acteurs entrant dans l'élaboration des projets, au sens où ils ont un intérêt équivalent à leur réussite. Ils forment ce qu'on a appelé une « équipe-projet ». En effet, d'autres acteurs ou instances participent directement ou indirectement à l'élaboration du projet. Il est l'objet d'une instruction pendant laquelle différentes autorités responsables d'intérêts publics sectoriels émettent des interdictions ou des recommandations dont la prise en compte facilite l'obtention d'un avis favorable. Ces mesures concourent à l'élaboration du projet et peuvent contribuer à limiter sa conflictualité. Mais les instructeurs se différencient des acteurs de l'équipe-projet au sens où leur action ne vise pas en premier lieu la réalisation du projet, mais la défense des intérêts publics concernés. On pourrait avoir la même réflexion au sujet des enquêtes publiques et des commissaires enquêteurs. S'ils contribuent en partie à l'élaboration du projet, leur activité est avant tout orientée vers l'appréciation de son utilité et de la proportionnalité des mesures de compensation proposées.

La cohésion de cette équipe-projet ne va cependant pas de soi, car ses membres ne partagent pas *a priori* les mêmes univers sociaux et professionnels. Les communes accueillant un projet au sein d'un espace naturel sont pour 62 % des communes de moins de 2 000 habitants, et pour 75,3 % éloignées des grands centres urbains. Le faible niveau de qualification des élus des petites communes rurales (Vignon, 2010) pourrait être un facteur d'incompréhension et de défiance envers des opérateurs plus socialisés au mode de vie urbain. On a cependant déjà vu dans le chapitre 2 que les chefs de projet – les plus directement en contact avec les élus locaux – étaient en partie recrutés sur des compétences sociales. En concurrence avec d'autres opérateurs, ils cherchent à établir une proximité relationnelle avec les maires ou des membres de l'élite municipale de l'aménagement démarchés. En retour, cette élite choisit son opérateur

à partir de critères tentant d'objectiver les chances de réussite des projets (taille de l'entreprise, projets similaires déjà réalisés, etc.), ce qui favorise les grands groupes de l'énergie ou des PME déjà anciennes dans le secteur. Mais on a également vu que ces choix s'opèrent à partir de critères subjectifs, fondés sur la capacité d'écoute et d'adaptation des opérateurs, qualités davantage rencontrées parmi les PME des EnR.

Ainsi, la formalisation d'un accord entre l'élite municipale de l'aménagement et l'opérateur, et parfois aussi avec le propriétaire privé du terrain, vient clôturer un processus d'identification réciproque et de refus des autres postulants. L'ambition du projet, ainsi que sa localisation, déterminent des atteintes potentielles ou avérées à l'environnement et aux pratiques sociales, pour lesquelles il a fallu s'entendre sur des moyens d'atténuation ou de résolution. Leur alliance pense rassembler l'ensemble des ressources nécessaires à la réalisation du projet. Ils la perçoivent comme un collectif solidaire, autonome et performatif, au fondement d'une conscience d'équipe. Leur intérêt équivalent à la réussite du projet garantit la motivation et la mobilisation de chacun. Les rôles et les tâches nécessaires à sa mise en œuvre peuvent se répartir entre eux. Deux grands types de répartition peuvent être identifiés.

#### *Un partenariat en tension entre délégation et intégration ?*

Tout d'abord, une partie importante des élites municipales de l'aménagement sollicitées souhaitent des projets « clé en main », c'est-à-dire dont l'élaboration est en grande partie à la charge de l'opérateur. Ce modèle, que l'on peut qualifier de traditionnel au sens de l'ancienneté des conceptions qu'il mobilise, concilie deux approches de l'aménagement. À l'instar de ce que décrit Nadia Arab, il renvoie au modèle de l'opération d'urbanisme désignant « les activités permanentes, répétitives et standardisées de l'entreprise, fondées sur des processus connus et stabilisés » (2007 : 152). L'élite municipale de l'aménagement concevrait l'arrivée d'un parc solaire sur sa commune comme une opération autonome, dont la réalisation fait appel à un standard déjà maîtrisé et éprouvé par ailleurs. Ce choix rappelle la part croissante des opérateurs privés chargés de la gestion des services d'eau potable dans les petites communes françaises depuis les années 1990 (Pezon, Canneva, 2009). La sélection des opérateurs s'accorde aux nouvelles libertés contractuelles qu'offre la décentralisation, « dans un contexte marqué par la crise des finances locales, une idéologie favorable à la gestion privée et un nombre restreint d'opérateurs puissants et diversifiés sur l'ensemble des services urbains » (*ibid.* : 35). Les grands groupes nationaux de l'énergie seraient particulièrement bien placés face à cette demande. Intégrant l'ensemble du processus de construction des centrales,

ils apparaissent comme des prestataires autonomes, rassurants pour une petite commune démunie de moyens. Leur passé de grandes entreprises publiques rencontre par ailleurs chez les élus une volonté de déjouer les représentations capitalistiques et spéculatives qu'ils pensent attachées à ce type d'opération.

Trois grandes évolutions marquent cependant une crise des mécanismes traditionnels de l'aménagement (Claude, 2006) et la remise en cause de l'efficacité des opérations d'urbanisme classique qui prévalaient dans les villes jusque dans les années 1970 et qui se seraient prolongées dans le monde rural. En premier lieu, l'aménagement vit à l'heure de l'incertitude des marchés immobiliers et financiers avec lesquels il doit désormais compter (Arab, 2007). Pour les parcs solaires, on a vu que cette incertitude se doublait d'une incertitude politique sur le maintien d'un tarif garanti d'achat attractif. En deuxième lieu, les enjeux territoriaux dans lesquels s'insère un projet de parc solaire se sont considérablement complexifiés. Une part importante des territoires anciennement ruraux qui accueillent les parcs solaires se sont densifiés, entrant en interaction plus ou moins intense avec les aires des grands pôles urbains. Ces dernières exportent dans leurs périphéries les problématiques urbaines du développement (patrimonialisation des espaces naturels, planification foncière de l'urbanisation [au travers des SCOT] et des infrastructures [portée à connaissance de l'État]). Leur prise en compte au sein d'un aménagement ne peut plus être abordée de manière séquentielle et cloisonnée, mais appelle des compétences transversales pour prendre en charge les interdépendances et les interactions entre les différentes composantes du projet. En troisième lieu, le système d'acteurs s'est profondément restructuré au cours des différents actes de la décentralisation. Les municipalités prennent peu à peu leurs distances avec le système politico-administratif et s'investissent davantage dans les multiples relations nées de l'émergence d'une nébuleuse d'acteurs territoriaux qu'il est désormais nécessaire de prendre en compte.

Ces changements encouragent donc la recherche d'opérateurs plus intégrés aux conceptions municipales de l'aménagement. Ce deuxième modèle considère que les connaissances techniques de l'opérateur ne suffisent plus pour prendre en compte la complexité dorénavant associée à ce type d'opération. Notamment, les risques politiques que fait peser l'éventualité d'un conflit avec une partie de la population invitent les élus à s'impliquer dans la gestion des tensions suscitées par le projet, d'autant qu'il leur paraît difficile de se dissocier de cette décision d'aménagement. Cette conception plus managériale de l'aménagement correspond à l'émergence de nouveaux profils d'élus, ayant occupé des postes à responsabilités dans le

monde du travail, considérés par certains auteurs comme des « managers des politiques publiques » (Faure, 1989 ; Faure, 1991), jusqu'ici davantage présents dans les espaces urbains. L'entrée des municipalités intéressées par des projets de parcs solaires dans des instances intercommunales (Vignon, 2010) ou dans des aires de fonctionnement des grandes métropoles (Dodier, 2012) facilite l'accession au pouvoir de ce type de catégories sociales, alors que les maires ruraux accusaient jusqu'au début des années 2000 encore une forte surreprésentation de catégories moins diplômées que ceux des villes (Barone, Troupel, 2011).

Entre délégation et intégration, le degré de cohésion des équipes-projet serait, à notre sens, en grande partie fonction de la perception préalable de risques conflictuels que l'élite municipale de l'aménagement pressent à l'endroit du projet et de la nécessité de les prévenir. Cette sensibilité n'en est pas moins déterminée par des formes de socialisation aux risques conflictuels. Nous verrons dans le chapitre 9, au travers des différentes trajectoires de développement des communes, comment cette élite a pu être socialisée à cette question. L'hypothèse que nous souhaitons traiter dans cette partie défend l'idée que les modes opératoires sont avant tout guidés par la prévention des conflits. Cette proposition opère une rupture avec les conceptions normatives de l'élaboration de projets d'aménagement qui promeuvent, depuis la fin des années 1990, les processus de discussion publique des projets, censés asseoir leur légitimité.

#### *Des équipes-projet « en quête » de territorialisation*

La manière dont les aménageurs conçoivent leur projet manifesterait en effet une nouvelle évolution. Les années 1990 auraient révélé, au travers de la récurrence des conflits, la limite de « la légitimité technico-économique qui investissait les aménageurs de la transcendance de l'intérêt général » (Jobert, 1998 : 69). Un nouveau modèle d'aménagement, basé sur le débat public (Blatrix *et al.*, 2007 ; Fourniau, 2009), sur la concertation et plus globalement sur la participation du public (Grosjean, Thibaud, 2001), s'imposerait dans l'arbitrage et la formalisation des projets. Or, cet avènement de la démocratie procédurale ou participative, qu'elle soit effective, appelée à le devenir, voire même singée, nous semble, à l'aune de nos terrains d'enquête, ne plus avoir la même audience au sein des professionnels de l'aménagement. En d'autres termes, si Arthur Jobert constatait à la fin des années 1990 que « tout projet de quelque importance est donc confronté à un ou des “publics” » et que « les conflits d'intérêts et de légitimité [qu'ils provoquent] ne peuvent actuellement se résoudre qu'au cas par cas dans une co-construction de l'intérêt général » (1998 : 69-92), cette fatalité du conflit et de son règlement par une concertation publique, dialogique et procédurale,

comme l'appellent de leurs vœux Loïc Blondiaux et Yves Sintomer (2002), ne correspond pas à nos observations.

Cette « scène » de la participation, au-delà de la nécessité de mieux décrire les différentes formes qu'elle revêt, ne rendrait que partiellement compte selon nous des activités d'aménagement qui entourent l'élaboration d'un projet. La focale qu'elle opère la déconnecte des nombreuses formes d'association de groupes sociaux aux projets mis en œuvre par les concepteurs. La littérature relative à ces questions traite des formes de l'action collective (Fillieule *et al.*, 2010 ; Cefaï, 2007), des affrontements de rationalités entre habitants, usagers et acteurs publics (Lolive, 1999 ; Chateaufrenaud, 2011), ou encore de l'émergence de nouvelles expériences démocratiques (Rui, 2004 ; Fourniau, 2007 ; Neveu, 2011). Les recherches qui interrogent, au travers de situations d'aménagement comparables, les raisons de l'émergence ou de la non-émergence de conflits sont plus rares. Elles laissent penser qu'il ne peut y avoir d'aménagement sans conflit ou que l'absence de celui-ci révèle des logiques de domination ou d'atomisation des micromobilisations, qui feraient échouer la reconnaissance publique des problèmes (Chabbal, 2005).

Or, ces recherches semblent oublier ou minorer l'activité politique et technique mise en œuvre dans l'élaboration d'un projet en amont de sa publicisation. Si toute décision d'aménagement procède au départ d'une instruction politique réalisée par l'élite municipale de l'aménagement, supposant au minimum l'acceptation de la population en connaissance de ses aspirations, son activité ne s'arrête pas là pour autant. Avant la publicisation du projet, elle prendra des formes variées et investira plus ou moins intensément les univers sociaux concernés. Cette activité se révèle déterminante dans la réception sociale d'un projet d'aménagement, d'autant plus s'il crée un trouble pour son environnement et que les normes d'instruction chargées de prendre en compte ses conséquences ne sont pas encore stabilisées.

Dès lors, chercher à expliquer l'apparition de problèmes publics liés à l'aménagement de l'espace revient à observer les manières d'élaborer les projets, à rechercher les « transactions » (Zask, 2005 : 28) – celles opérées avec le milieu impacté et celles qui ont été oubliées, ou niées par les équipes-projet. Car il arrive quelquefois que des projets soulèvent la contestation d'un public touché par des conséquences qui n'avaient pas été perçues. Cette exploration peut relever d'une forme d'« enquête sociale » (Dewey, 2005 : 264) au sens de « champs d'expérience [qui] s'ouvrent dans la dynamique des transactions d'organismes individuels ou collectifs entre eux et avec leurs environnements » (Cefaï, Terzi, 2012 : 16). La mesure du risque d'émergence de conflits serait alors centrale et il devient intéressant de

regarder ce qui a conditionné « l'attention » et « l'inattention » des équipes-projet, ou plutôt pour quelles raisons l'attention de chacune d'elles s'est orientée différemment des autres. Ce que nous appellerions « les dispositions cognitives préalables à l'action »<sup>1</sup> s'organisent à deux niveaux : d'une part au travers de la perception par l'équipe-projet de la structure et de la configuration des rapports sociaux locaux ; d'autre part au travers des apprentissages qui ont été accumulés lors d'expériences d'aménagement similaires et qui sont remobilisés à l'occasion du projet. En d'autres termes, les modalités d'action des équipes-projet seraient déterminées par des cadres sociaux et cognitifs, qui auront des conséquences en aval, en matière d'émergence et de non-émergence de conflits, par-delà les dispositifs normatifs d'association des publics, mis en place de manière homogène lors de l'élaboration des projets.

### Une enquête à mener sur l'enquête ?

Rendre compte de l'enquête menée par chaque équipe-projet n'a pas été sans difficulté. S'il peut être difficile aux équipes-projet de faire tout ce qu'elles doivent faire, on peut imaginer que cela leur est encore davantage de rendre compte de toute leur activité, opérant souvent un tri entre les actions ce qui leur semble avoir eu des effets durant l'élaboration, mais pouvant en masquer d'autres, car considérées secrètes ou dont la divulgation peut être considérée comme un risque pour le projet, même si celui-ci est déjà réalisé. Elles n'ont pas non forcément conscience de tout ce qu'elles font ni du moment où elles le font, comme des processus d'enquête qu'elles ont mis en place.

Si cette pleine conscience du processus d'élaboration paraît difficilement accessible dans sa totalité aux équipes-projet, qu'en est-il de l'enquêteur censé décrire ces activités et leurs effets ? Mener l'enquête lui a posé aussi un certain nombre de difficultés. Difficultés d'accès on l'a dit à l'ensemble des informations. Difficultés aussi de réordonnement des faits, lorsqu'on dispose d'informations incomplètes, voire erronées, issues d'entretien. Néanmoins, il dispose d'atouts que n'ont pas les équipes-projet. En premier lieu, celles-ci ne sont pas préoccupées par la réalisation de cette reconstitution. Elles ne mènent pas la même enquête que l'enquêteur. Son enquête est, elle, entièrement au service de cette reconstitution. Il dispose de temps et de sources de données que n'ont pas les équipes-projet. Ensuite, si l'enquêteur n'est pas là lorsqu'elles opèrent, il bénéficie du recul à la fois des équipes-projet

---

<sup>1</sup> On renvoie le lecteur aux travaux réalisés sur les compétences et leur dynamique d'accumulation à partir de l'interaction entre connaissances, pratiques et attitudes (Durand, 2006), sachant que l'on portera davantage attention aux raisons de l'inertie ou, à l'inverse, aux sources de curiosité et d'invention, observées dans les actions de territorialisation, et conditionnées, selon nous, par la structure des cadres d'expérience (Goffman, 1991) et par les effets de normativité de l'expertise (Lascoumes, 2002).



et aussi des autres acteurs intervenant sur le projet. Les entretiens menés avec les opérateurs et le maire, parfois ensemble, souvent séparément, plus rarement au sein d'équipe opérationnelle ou municipale élargie, ont été la plupart du temps saisis par ces acteurs comme une opportunité de réflexivité sur l'élaboration, opportunité qui leur semblait d'autant plus intéressante qu'elle se présente sous la forme d'une personne bien informée de leur pratique et du projet, et indépendante des hiérarchies et interdépendances de leur organisation interne. Ces entretiens ont pu parfois se répéter ou mobiliser les mêmes acteurs dans des configurations différentes (entretien individuel formel, visite de site collective, entretien collectif), permettant de revenir sur un point resté dans l'ombre, d'en préciser un autre ou de résoudre ce qui apparaît à l'enquêteur comme une anomalie. Ces occasions de réflexivité ont été aussi saisies par des acteurs extérieurs aux équipes-projet : instructeurs des services déconcentrés de l'État ou d'autres institutions associées à l'instruction, associations de défense de l'environnement, habitants, société de chasse, commissaire enquêteur, qui ont pu eux-mêmes documenter le projet, et parfois avoir mené leur propre enquête, comme certains commissaires enquêteurs, méticuleux dans leur mission, ont pu le faire.

À ces entretiens provenant de personnes ayant des intérêts différents à la connaissance des projets, s'est par ailleurs ajoutée une documentation variée, parfois très précise des rapports des commissaires enquêteurs, parfois orientée des bulletins municipaux et des articles de journaux locaux, ou plus anecdotique des brochures, publicités et autres petites annonces que l'on trouve dans les halls des mairies, témoins à leur manière des activités communales, mais souvent source de détails capitaux à l'enquête.

L'ensemble forme ainsi pour chaque projet des éléments épars que l'enquêteur a d'abord mis à plat, pour ensuite former une histoire, en cherchant les liens entre des actions parfois éloignées, comblant les trous par des entretiens complémentaires ou par la formulation d'hypothèses validées ou non par la suite.

En matière de présentation, les projets ainsi retracés et contextualisés sont comparés deux à deux en prenant, pour chaque type d'espace de discussion, ceux qui expriment plus spécifiquement leur utilisation par les équipes-projet. Les deux projets choisis ont aussi des dénouements opposés en termes conflictuels, faisant l'hypothèse implicite que l'évitement ou le surgissement d'un conflit serait en partie lié à la maîtrise par l'équipe-projet des effets de l'espace de discussion abordé dans le chapitre. Ce principe de présentation veut ainsi caractériser les enjeux organisationnels et les effets de réception qu'entraîne l'utilisation différenciée de chaque espace.

### Trois espaces de discussion pour éviter les conflits

Ainsi, on fait l'hypothèse que les équipes-projet savent l'émergence potentielle de tensions, de conflits publics liés aux projets. Elles pensent pouvoir en partie contrôler les groupes sociaux, les acteurs et les institutions qui pourraient s'y opposer ou avoir des revendications liées aux conséquences et sens véhiculés par l'implantation d'une centrale PV au sol sur un territoire. Ces équipes-projet ont à disposition des moyens de conviction, matériels, symboliques, légaux, pour contrôler ces acteurs ou les faire adhérer au projet. Elles disposent pour cela de trois types d'espaces d'interrelation avec les groupes et acteurs identifiés.

Il s'agit en premier lieu des espaces de discussion institutionnelle. En France, et dans de nombreux autres pays, le contrôle des conséquences et la mesure des contreparties liées aux activités d'aménagement ont été confiés à des représentants publics. Les fonctionnaires doivent s'assurer que conséquences et contreparties sont conformes aux normes et aux règles d'encadrement uniformes établies pour chaque type d'aménagement. On a vu dans les chapitres 2 et 3 que si les parcs solaires n'avaient pas de règles d'encadrement propres, les services de l'État ne manquaient pas de règles générales, tirées des différents codes de l'administration des espaces où s'implantent les parcs solaires (code de l'urbanisme, code de l'environnement, code forestier).

Les équipes-projet peuvent en deuxième lieu inviter la population dans des espaces de discussion publique, où elles informent et expliquent les motivations du projet, mais aussi recueillent son avis en fonction des informations transmises. Ces espaces servent alors à légitimer le projet et à recueillir des connaissances locales (maîtrise d'usage), des représentations et des valeurs qui participeront à l'élaboration du projet.

Elles ont en troisième lieu à disposition des espaces de discussion discrète ou confinée. Ils se distinguent des espaces de discussion publique au sens où ils permettent que l'équipe-projet négocie directement les conséquences de l'aménagement avec des groupes institués ou des individus. L'intérêt est de pouvoir y concevoir des accords qui ne pourraient pas être publicisés (pour des raisons éthiques, économiques, politiques...) ou qui permettent d'éviter une publicité du projet dans une phase instable.

Les trois chapitres qui composent cette partie étudient séparément chacun de ces trois espaces. Il s'agit de montrer leurs contributions aux activités d'aménagement menées par les équipes-projet. Un espace de discussion constituerait ainsi à la fois un champ d'opportunités pour réaliser des arrangements et ajuster le projet aux contraintes dans lesquelles il s'insère,

comme il peut donner lieu à des ajustements insuffisants ou défectueux, dus à un défaut d'attention ou de négligence des sources conflictuelles.

Cependant, on convient parfaitement du caractère arbitraire de ce découpage de l'activité d'aménagement. Si distinguer trois espaces de discussion permet de caractériser leurs propriétés, l'observation montre de nombreuses interactions et interdépendances entre eux. Une action à un niveau institutionnel n'est parfois comprise qu'en l'associant à une négociation avec un propriétaire terrien ou à une intervention dans l'espace de discussion publique. La mobilisation respective des espaces de discussion, leur enchaînement et leurs liens traduisent selon nous un mode opératoire qui combine les apprentissages et procédés de territorialisation respectifs des acteurs de l'équipe-projet, et peut expliquer la pacification ou la conflictualité des projets. On verra ainsi dans la conclusion de cette partie comment l'usage et la mise en lien différenciés de ces espaces de discussion par les équipes-projets permettent de caractériser des modes d'aménagement qui expliquent en partie l'évitement comme l'exposition au conflit.

## CHAPITRE QUATRE. DES EQUIPES-PROJET MOBILISEES DANS L'INSTRUCTION : LA SÉCURISATION ADMINISTRATIVE ET JURIDIQUE DES PROJETS

L'espace de discussion institutionnelle correspond à l'instruction réalisée par chaque institution dont le périmètre de compétence est concerné par les conséquences des projets de parc solaire. L'espace de discussion institutionnelle, qui se clôture avec la délivrance ou non de l'autorisation préfectorale, apparaît ainsi comme un moment d'élaboration et d'ajustement spécifiques au sens où il mobilise principalement des « activités d'interprétation-adaptation des normes (...) par référence aux ressources normatives légales dont [les acteurs] disposent et aux significations qu'ils leur donnent » (Lascoumes, 1995 : 398). L'idée est donc de montrer dans ce chapitre, à travers l'exemple de deux projets aux dénouements opposés, comment les opérateurs se meuvent dans ces espaces de contraintes normatives.

On a déjà vu dans le chapitre précédent que, en l'absence d'un système de règles stabilisées, les préfetures ont proposé, notamment au travers la création de guichets uniques d'instruction des projets, des dispositifs conventionnels qui fournissent des espaces de coordination entre institutions prescriptives et opérateurs. On a pu ainsi mesurer quantitativement les effets pacificateurs de ces dispositifs sur les projets en fonction de la capacité des préfetures à associer largement les institutions compétentes dans chaque département. Néanmoins, les guichets uniques ne sont pas les seuls espaces de discussion institutionnelle auxquels sont invitées les équipes-projet pour élaborer leur projet. On verra qu'ils sont plus nombreux et parfois plus contrariants que les guichets uniques dans l'instruction des projets. De ce point de vue, ils constituent autant des ressources pour réduire l'exposition des projets au conflit qu'un risque d'entrave à leur réalisation. D'un côté, ils fournissent aux équipes-projet des occasions de mieux connaître les prescriptions et d'éventuellement négocier leur application. De même, l'autorisation accordée par la préfeture, accompagnée des avis formulés par les institutions associées à l'instruction, confère aux projets une justification environnementale qui pourra être médiatisée en aval, lors notamment de l'exposition publique du projet. D'un autre côté, se conformer à l'ensemble des prescriptions peut aussi rendre les projets trop onéreux et donc irréalisables. Les institutions établissent également des relations et des avis contrastés en fonction de leurs perceptions des conséquences des projets et des liens préalablement noués avec certains membres des équipes-projet. Le produit de leur relation peut, *in fine*, nuire à la publicité qu'elles feront des

projets et d'autant augmenter leur conflictualité, comme il peut participer à la pacification des projets. Enfin, pour une même conséquence sur laquelle plusieurs institutions ont compétence, leurs prescriptions peuvent être différentes, voire contradictoires.

Dès lors, si les espaces de discussion institutionnelle apparaissent stratégiques pour les équipes-projets dans la réduction de l'exposition de leurs projets au conflit, ils représentent un risque potentiel d'entrave aux projets au regard de la variabilité des prescriptions et des positionnements institutionnels qu'ils génèrent. S'ils appellent ainsi une mobilisation des équipes-projet dans les différents lieux de négociation qu'ils permettent, leur capacité à se saisir de ces lieux dépend des apprentissages réalisés dans le domaine et des ressources dont elles disposent pour peser dans les négociations.

On verra dans une première partie dans quelle mesure ces espaces forment un cadre d'élaboration des projets contraignant, mais qui peut être aussi une ressource dans l'évitement des conflits. Une fois le cadre de l'instruction décrit, les sections suivantes décriront les activités de négociation mise en œuvre par les équipes-projet dans deux projets différents. Pour montrer la variabilité des effets de ces activités sur l'exposition des projets au conflit, on observera pour chacun des cas des dispositifs d'instruction similaires au sein de contextes institutionnels comparables. L'étude montre ainsi que si les équipes-projet ont toutes bien compris l'intérêt de se mobiliser dans l'instruction, elles ne disposent pas des mêmes ressources pour négocier les prescriptions. Elle établit aussi que l'instruction doit aussi se comprendre comme une activité d'ajustements réciproques entre projets et normes institutionnelles, dans des échanges bilatéraux, multilatéraux, et délibératifs. Ce processus ne peut enfin s'expliquer qu'à partir des contextes sociaux et politiques locaux dans lesquels prennent place les projets, desquels il est parfois nécessaire d'intégrer les effets macrologiques et mésologiques de l'action publique.

## **1 Une instruction administrative entre contraintes et ressources**

### **1.1 Des normes d'aménagement à interpréter**

L'instruction institutionnelle des projets prend, comme on l'a vu dans le chapitre 2, une place conséquente dans la formalisation des projets. Elle correspond à la politique française d'aménagement, qui agit essentiellement au travers de l'application des différentes réglementations régissant l'utilisation de l'espace. Celles-ci établissent des règles, des prescriptions et des interdictions en fonction des contextes environnementaux où s'implantent les parcs solaires. Pour autant, il est erroné de penser que le droit de l'environnement protège

unilatéralement la nature. Comme le fait remarquer Pierre Lascoumes, « cet ensemble de normes juridiques combine, avec plus ou moins de bonheur, la défense de ces intérêts et valeurs sociaux avec d'autres, radicalement distincts, voire contraires (défense de la propriété individuelle, du développement industriel, agricole, scientifique ou touristique, de l'aménagement du territoire, etc.) » (1995 : 399). La plupart des aménagements, en particulier ceux prenant place dans des espaces considérés comme naturels, mobilisent des catégories normatives et juridiques d'instruction difficilement conciliables, voire incompatibles. Les différentes autorités chargées de formuler un avis essaient d'arbitrer entre les différentes légitimités qui contraignent ou soutiennent un aménagement. Les parcs solaires constituent de ce point de vue un exemple manifeste des problèmes que soulève la conciliation d'objectifs contradictoires.

Le développement des énergies renouvelables, dont participent les parcs, répond en effet à une norme environnementale globale visant la diminution des GES<sup>1</sup>, alors que leur implantation, pour les parcs situés en dehors des substrats anthropisés, a pour conséquence une réduction des espaces naturels et agricoles protégés pour leurs fonctions écologique et alimentaire. Comment alors participer à la défense de l'environnement global sans porter atteinte à l'environnement local ? Comme le dit l'un des acteurs administratifs interviewés : « [Dans notre département], c'est difficile de tomber sur une zone où il n'y a pas de problèmes naturels ou un risque. Donc, il faut faire avec »<sup>2</sup>.

## 1.2 La multiplication des espaces d'instruction

La réglementation n'a en effet pas facilité les arbitrages que doivent réaliser les fonctionnaires chargés de l'instruction des parcs solaires. Au contraire, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, la circulaire de novembre 2009 invite plus les préfets à négocier localement la territorialisation des centrales qu'à fixer des normes univoques et nationales d'appréciation des projets. Il en résulte une multiplication des espaces de discussion institutionnelle des projets. Deux types d'espaces peuvent être distingués.

D'une part, les procédures d'instruction mobilisent ce qu'on appellera des *espaces de délibération institutionnelle*, au sens où la réunion de différentes institutions vise une forme

---

<sup>1</sup> Pour rappel, le développement des EnR veut participer aux objectifs de réduction de la production de GES ratifiés dans le protocole de Kyoto (1997), et aux objectifs édictés au travers des directives européennes de 2008 fixant à la France une production EnR équivalant à 20 % de sa consommation énergétique (cf. chapitre 1).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DDT des Alpes-de-Haute-Provence, le 28 février 2012.

de « rationalité communicationnelle » au sens habermassien du terme<sup>1</sup>. Il convient toutefois de relativiser la rationalité de leur procédé de production, sachant que ces espaces n'adoptent pas de normes procédurales censées garantir une communication idéale entre les acteurs, comme Joshua Cohen tente d'en établir les règles<sup>2</sup>. L'utilisation du terme « délibération » veut ainsi décrire la recherche d'une forme de performativité de l'instruction. Elle fait l'hypothèse que la coprésence d'intérêts sectoriels différents, mais animés par les mêmes objectifs généraux de développement, permet un moment de discussion des projets, producteur d'effets à la fois sur les projets et sur la définition de normes communes.

Ces procédures institutionnelles délibératives passent tout d'abord par la création de guichets uniques d'instruction des projets dans les trois départements plus particulièrement étudiés, comme on a pu le voir dans le chapitre précédent. Ils n'ont pas pour vocation de suivre les projets sous une forme co-élaborative, à la manière d'une gouvernance de projets urbains (Pinson, 2009). Leur objectif initial est plutôt d'indiquer aux opérateurs les freins et difficultés que leur projet peut rencontrer, pour les guider dans le choix des projets dont il faudrait poursuivre l'élaboration et ceux qu'il paraît plus raisonnable d'abandonner. Ensuite, les commissions départementales de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) examinent les projets situés dans les communes soumises à la loi Montagne ou à la demande du préfet<sup>3</sup>, comme l'y invite la circulaire du 9 novembre 2009. Enfin, l'enquête publique, dans les limites délibératives et participatives auxquelles elle est assujettie<sup>4</sup>, constitue un dernier temps d'instruction de ce type, puisque le commissaire enquêteur fournit un avis à partir de la synthèse des avis exprimés. Dès lors, on peut s'interroger sur la manière dont ces différents espaces de gouvernance s'articulent et sur leurs contributions aux projets.

D'autre part, les guichets uniques n'évitent pas ce que ce groupe professionnel associé à

---

<sup>1</sup> On s'appuie ici sur les travaux de Jürgen Habermas sur l'éthique de la discussion. Partant d'une critique de l'éthique kantienne, il avance que la définition de l'universalité serait davantage le résultat d'une discussion publique réalisée intersubjectivement et qu'une entreprise personnelle et intérieure de délibération. La définition de normes communes lui semble alors réalisable dans la mesure où « les conséquences et les effets secondaires qui d'une manière prévisible découlent d'une observation universelle de la norme dans l'intention de satisfaire l'intérêt de tout un chacun peuvent être acceptés sans contrainte par tous » (Habermas, 1987). Il suppose cependant que cette discussion se déroule dans une communauté idéale qui partagerait les mêmes règles communicationnelles, ce qui demeure une situation théorique.

<sup>2</sup> Par exemple, Joshua Cohen (1989) propose de respecter quatre règles pour garantir la communication entre les acteurs : les délibérations privilégient l'échange réglé d'informations et de raisons ; les délibérations sont inclusives et publiques ; les délibérations sont exemptes de contraintes externes et ne sont soumises qu'aux conditions *communicationnelles* ; les délibérations sont exemptes de toute contrainte interne susceptible de porter atteinte aux chances égales des participants de se faire entendre.

<sup>3</sup> C'est notamment le cas dans les Bouches-du-Rhône lorsque la DDT considère que le projet comporte des enjeux de cette nature.

<sup>4</sup> Voir à ce sujet Blatrix (1996) et Piechaczyk (2000).

l'instruction appelle le « tour des popotes » et qui consiste à consulter individuellement les différents services administratifs concernés (DDT, conseil général, parc naturel régional, architecte des Bâtiments de France, DREAL, DRIRE, SDIS, ERDF, RTE...) ou les intérêts constitués (chambres consulaires, associations agréées pour la défense de l'environnement). Cet ensemble de personnes morales, nommé dans le langage administratif et technique les « personnes publiques associées », sont, selon le déroulement légal de la procédure, invitées à formuler une interprétation du projet, au regard des normes qu'elles sont censées appliquer ou défendre. Libre à elles de se fonder sur les normes établies en guichet unique ou en CDNPS, ou de conserver leur propre référentiel. Ces avis fournissent des arguments soumis à enquête publique, sur lesquels le public et le commissaire enquêteur pourront notamment s'appuyer pour argumenter un avis. L'ensemble des avis, des personnes publiques associées et du commissaire enquêteur, forme alors théoriquement le socle d'évaluation à partir duquel le préfet devrait fonder sa décision d'autoriser ou non le projet<sup>1</sup>. Ils ont également une valeur juridique et constitueront des pièces à charge ou à décharge du projet si celui-ci est l'objet de contentieux. Rechercher une production d'avis favorables participe donc autant à l'obtention de son autorisation administrative qu'à la sécurisation juridique du projet.

Dans ces conditions, l'accumulation de situations délibératives et d'évaluations sectorielles indépendantes les unes des autres risque de conduire à une inflation des mesures environnementales. Le projet s'expose à devoir réduire sa surface pour limiter ses atteintes spatiales et d'alourdir son budget en mesures compensatoires, jusqu'à ne plus avoir d'intérêt économique. Le respect de la procédure d'instruction par les opérateurs met en tension les projets entre, d'une part, une application stricte des normes, qui garantirait théoriquement leur autorisation et leur sécurisation juridiques, ce qui réduirait leur conflictualité et, d'autre part, le maintien d'un intérêt économique à être réalisés. Afin de résoudre cette tension, les opérateurs doivent donc disposer des répertoires d'action et de ressources adéquates, ainsi que faire preuve d'économie dans leur mobilisation, pour rendre le projet viable institutionnellement et économiquement.

### 1.3 La libre interprétation des « personnes publiques associées »

La mobilisation des opérateurs pour discuter et négocier avec les personnes publiques associées repose sur l'hypothèse qu'il existe des marges de liberté dans l'établissement de leur avis. Ces derniers ne seraient pas uniquement fondés sur une base normative, mais seraient

---

<sup>1</sup> Si bien sûr on veut bien prêter au préfet une forme de rationalité légale bureaucratique (Weber, 1995), même si cette détermination des pratiques a été depuis discutée par la sociologie des organisations en révélant les liens et échanges croisés entre élus locaux et préfets (Gremion, 1976).



sujets à interprétation, en fonction du contexte social, politique, économique et environnemental d'élaboration. Les personnes publiques associées ne sont cependant pas totalement libres, car l'expression de leur position au travers de la publication de leur avis s'insère dans un espace social d'expertise sectorielle, soumis au jugement de pairs institutionnels. Leur avis met en jeu la crédibilité de l'institution qu'elles représentent, et à terme, sa légitimité dans l'espace de discussion institutionnelle local. Une personne publique associée ne peut donc pas soutenir un projet qui irait manifestement à l'encontre des principes de développement, d'aménagement ou de protection qu'elle est censée défendre. En revanche, elle peut omettre son émission ou justifier par des contraintes internes ou externes (problème d'organisation interne, suraccumulation des sollicitations pour avis...) l'impossibilité d'avoir pu le formuler dans les temps impartis, l'avis étant tacitement considéré comme favorable s'il n'est pas émis dans un délai de deux mois. Elle peut aussi euphémiser son avis par des termes ou des formules équivoques. Des techniciens ayant fondé leurs avis à partir d'une analyse normative peuvent voir leurs travaux censurés par leur hiérarchie politique, comme le montre par exemple cet extrait d'entretien d'un technicien chargé de l'environnement d'un des trois départements étudiés :

On émet un avis : soit on l'envoie à la cellule PLU. On le renvoie, parfois retouché, parfois remis tel quel (sans que la cellule PLU soit intervenue). Ou sinon on assiste aux réunions PLU et cela apparaît dans le compte rendu : c'est une pièce opposable juridiquement. Là, on est sans filet. Quand on sait qu'on est dans une commune où on ne peut pas ouvrir notre gueule, on n'y va pas. Et c'est souvent valable pour tous les services du département. Mais c'est vrai que les services environnement sont parfois mal vus. Dans ces cas, je rédige un avis, je le donne à ma directrice et je sais ce qu'elle en fait [implicitement, elle l'édulcore ou en rédige un autre].

Ainsi, loin d'être libres dans leur production, les avis des techniciens représentant les personnes publiques associées sont intégrés dans des dispositifs administratifs de surveillance politique qui contrôlent leur diffusion, les soumettent à plusieurs filtres (ici la cellule technique PLU ou la directrice du service) et en apprécient la portée politique avant d'engager l'institution. Car la plupart des personnes publiques associées (conseils généraux, chambres d'agriculture, communes limitrophes, voire SDIS) ont des élus locaux à leur tête, qui, par la voie de l'avis technique formulé par l'institution, adressent finalement leur avis d'élus à un autre élu local, porteur du projet de centrale PV au sol. L'avis s'inscrit dans des rapports politiques interinstitutionnels et interpersonnels locaux, qui sont autant de jeux d'alliances historiquement construits, ou de conflits réactivables. Au cours de l'instruction, ces éléments prennent une part importante, si ce n'est déterminante, dans les contenus de l'avis. Les techniciens finissent ainsi par intégrer cette dimension politique par autocensure : le technicien cité avoue ne pas se rendre dans certaines communes ; ou, s'ils maintiennent une instruction normative, ils savent que leur avis sera en fin de compte censuré par leur

hiérarchie.

Les opérateurs disposent ainsi d'un espace de mobilisation politique et technique, qu'ils vont investir durant toute la durée de l'instruction. Cet espace n'est pas, pour autant, indépendant et surdéterminant. La partie précédente a montré comment le développement des centrales PV au sol se situait dans une action publique plurielle, dont la déclinaison nationale, régionale et départementale converge ou diverge selon les périodes et les territoires. Nous soulignons ici seulement que l'instruction n'est pas comprise comme l'ajustement d'un projet aux normes techniques de l'aménagement du territoire, mais au contraire une activité d'ajustements réciproques, et parfois continus, entre opérateurs et institutions normatives, dans des échanges bilatéraux, multilatéraux, et délibératifs. Ce processus ne peut être compris qu'en décomposant les contextes sociaux et politiques locaux des projets, desquels il est parfois nécessaire d'intégrer les effets macrologiques et mésologiques de l'action publique.

#### 1.4 La nécessité d'une analyse *a posteriori* des projets

Méthodologiquement, cette observation ne peut se faire qu'*a posteriori*, une fois les projets réalisés ou sérieusement abandonnés, pour discerner les écarts entre les règles institutionnelles auxquelles sont soumis les projets et les avis finalement établis. Elle nécessite de partir des savoirs, savoir-faire, apprentissages, croyances et représentations des opérateurs et instructeurs pour comprendre les choix opérés et les conséquences qu'ils ont entraînées en matière de territorialisation. Il faut aussi considérer les ressources institutionnelles (interconnaissance, accès à la décision, espaces de concertation interinstitutionnelle) dont disposent les opérateurs et leurs modalités de mobilisation au cours du parcours d'instruction. Enfin, l'évolution des positionnements des opposants potentiels ou déclarés peut également être en partie imputable à l'instruction : il paraît alors intéressant d'observer dans quelle mesure elle a facilité des compromis ou des compréhensions, mais aussi durci ou attisé des oppositions.

Les deux projets présentés ici sont, au moment de l'écriture, pour l'un réalisé, pour l'autre en contentieux depuis deux ans, actuellement dans l'attente d'un jugement en Conseil d'État après que l'opérateur a perdu en première et seconde instances contre une coalition d'associations de défense de l'environnement. Le premier, d'une superficie de 9 ha, se situe en partie sur des espaces naturels et agricoles dans une commune urbaine des Alpes-de-Haute-Provence, Sabatier<sup>1</sup>. Le deuxième, prévu sur une surface de 170 ha, situé dans une petite

---

<sup>1</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom des communes a été modifié.

commune périurbaine des Bouches-du-Rhône, Lions, convoitait des garrigues par ailleurs classées en site Natura 2000. Les contextes d'élaboration ne permettent donc pas de comparer terme à terme ces deux projets, tant ils convoquent des caractéristiques sociales, politiques et territoriales différentes. Cependant, ils ont en commun des potentialités conflictuelles, au regard des espaces agricoles à forte valeur agronomique ou des habitats naturels protégés qu'ils offrent à la faune locale. Ces enjeux ont mobilisé les opérateurs dans la recherche de solutions d'apaisement à travers l'instruction préfectorale des projets et le dialogue avec les institutions compétentes. Par ailleurs, les deux opérateurs, s'ils correspondent à ce que l'on a nommé les PME des EnR, n'ont pas la même ancienneté dans l'élaboration de projets. Ils diffèrent dans les manières de dialoguer avec les acteurs en présence, ce qui permet de comparer les effets produits par leur méthode respective. Enfin, les deux projets sont intégrés à des dispositifs d'instruction similaires qui forment des contextes institutionnels comparables.

## **2 Le projet de Sabatier comme témoin des tensions institutionnelles induites par l'évolution de l'encadrement administratif du foncier agricole**

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, les Alpes-de-Haute-Provence ont connu un fort développement des projets de parcs solaires, facilité par la mise en place anticipée de règles d'encadrement. Cependant, ces règles ont évolué de 2007 à 2012, au fur et à mesure que les projets voyaient le jour et que leur nombre soulevait des préoccupations pour les institutions se considérant compétentes dans les thématiques ou secteurs impactés. Le projet de Sabatier présente la particularité d'être élaboré durant une période charnière, pendant laquelle plusieurs institutions changent de position et veulent influencer le processus d'instruction. En effet, pour des raisons différentes, les deux « champs » de l'environnement et de l'agriculture sont en tension pour ce qui est de la production d'avis sur les centrales PV au sol. On propose ici la notion de champ pour décrire un ensemble d'acteurs luttant à l'intérieur d'un espace de positions pour se voir reconnue une légitimité à décider. On fait référence ici aux travaux de Pierre Bourdieu décrivant la lutte des chercheurs dans le domaine scientifique. De la même manière que l'enjeu de la lutte se situe dans « le pouvoir d'imposer la définition de la science la plus conforme à ses intérêts spécifiques » (1976 : 91), des acteurs agricoles et environnementaux luttent pour que soit reconnu par les autres acteurs intervenant dans leurs champs les incidences des centrales PV au sol sur leur thématique d'intérêt respective.

Jusqu'en 2009 environ, ces questions sont restées à bas bruit au sein de chacun de ces champs au niveau départemental, d'une part à cause du faible nombre de projets, d'autre part grâce au

rôle rassurant qu'assure alors le guichet unique départemental depuis sa mise en place en 2008. Un acteur environnemental fait par exemple savoir en CDNPS, en juillet 2009, « qu'il est favorable au PV et qu'il adhère à la doctrine élaborée par le département des Alpes-de-Haute-Provence, mais il souhaite que soit préservé l'aspect paysager »<sup>1</sup>. Cet extrait témoigne du changement de réception qui s'opère à cette période au sein des acteurs de l'environnement jusqu'alors bienveillants à l'égard des parcs solaires, considérés comme participant à la réduction de la production des GES et dont l'encadrement est pris en charge par le guichet unique. L'apparition de craintes paysagères tient à l'important développement que connaissent alors ces installations.

Le foisonnement des projets commence alors à inquiéter autant les acteurs environnementaux qu'agricoles, initialement en retrait. Cependant, l'évolution de leur positionnement sur l'intérêt de leur intégration au système d'instruction des projets ne semble pas seulement corrélée à la multiplication des projets : elle est le produit d'un débat d'idées en cours dans différentes arènes institutionnelles plus ou moins connectées entre elles, relié aux champs locaux respectifs de l'environnement et de l'agriculture. Le projet de Sabatier va, pour chacun de ces champs, profiter et subir de l'instabilité normative qui apparaît à partir de 2009 à l'intérieur du système de l'instruction. Le projet va devoir s'adapter en permanence aux positions changeantes des acteurs, mais aussi profiter des « vides normatifs » que le système laisse derrière lui au cours de sa transformation.

Les ajustements et les négociations avec les parties associées à l'instruction seront décrites en partant de la présentation du projet et de son équipe-projet. On examinera ensuite le processus administratif et technique qui a présidé à son instruction, au travers des deux principales procédures auxquelles il est soumis : la révision simplifiée du document d'urbanisme et l'élaboration du permis de construire. Le choix établi par l'instruction révèle ainsi l'état des rapports de force institutionnels dans la défense de deux intérêts sectoriels ici en cause : l'agriculture et l'écologie.

## 2.1 Une équipe-projet agrégeant les ressources techniques et politiques nécessaires au projet

Sabatier est une ville de 7 500 habitants située dans le département des Alpes-de-Haute-Provence. Alors que le reste du département a souffert de la récession survenue à partir de 2008, la ville a maintenu croissance et emplois grâce à une industrie pharmaceutique et un tissu d'entreprises diversifiées. La municipalité a en effet su mettre en place dès les

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 3

années 1970 une politique de développement économique, relancée depuis le milieu des années 2000, au travers d'une valorisation de ses attraits touristiques, d'un soutien à l'arboriculture et aux filières agro-industrielles locales, d'une promotion du PV, et de la localisation de grandes enseignes commerciales avec la création d'une zone censée concurrencer celles des intercommunalités voisines. Cette politique s'inscrit dans la dynamique de compétition entre territoires, que ce soit au niveau local pour le commerce, ou à des échelles nationale et internationale pour ce qui est de l'arboriculture ou de l'industrie pharmaceutique. Il s'agit de favoriser les conditions d'attractivité au regard de celles qui sont proposées par les territoires voisins, et de faciliter le maintien des entreprises par des aides ou des soutiens personnalisés.

Le projet de centrale PV au sol correspond ici au soutien d'une exploitation arboricole confrontée aux difficultés que connaît le secteur de la pomme ces dernières années au niveau régional (Agreste PACA, 2010). Le propriétaire des terrains veut profiter du loyer que lui versera l'opérateur. Trois acteurs peuvent être distingués pour analyser le soutien au projet. Ils composent à notre sens son équipe-projet.

#### *Un propriétaire ancré dans l'économie agricole de la commune*

Le propriétaire du terrain est un exploitant agricole installé sur la commune depuis les années 1960. Cette famille de « pieds-noirs » exploitait déjà des terrains arboricoles en Algérie depuis plusieurs générations. Elle achète des terres sur Sabatier en 1957, en prévision d'une décolonisation pressentie, « entre des réflexions d'achat dans le toulonnais et dans le bordelais »<sup>1</sup>. La famille entretient en effet des relations régulières de part et d'autre de la Méditerranée, notamment au travers d'un réseau commercial tissé à Sabatier par le grand-père de l'actuel exploitant autour des plantes à parfum. L'agriculture revêt dès l'installation de cette exploitation sur Sabatier une dimension commerciale et industrielle autour d'un savoir-faire arboricole, où l'usage des produits phytosanitaires fait partie d'un référentiel professionnel sédimenté dans la pratique. Les 165 ha acquis ne sont alors que des parcours pour bestiaux, et le propriétaire actuel retire une certaine fierté de la transformation accomplie depuis. Alors qu'« il n'y avait rien »<sup>2</sup>, les terrains sont plantés de pommiers. Une usine de conditionnement des pommes est installée, entourée de plantations d'agrément afin de procurer « un environnement agréable » aux ouvriers, évoquant une gestion paternaliste de l'outil de production. À la différence du fils qui reprend dans un premier temps l'exploitation,

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le propriétaire foncier de Sabatier, le 25 juin 2013.

<sup>2</sup> *ibid.*

le petit-fils, maintenant gérant de l'activité, ne suit pas une formation agricole et préfère des études supérieures à l'École en hautes études commerciales (HEC). Il revient cependant à l'exploitation en 1992, plutôt que de faire « son propre chemin »<sup>1</sup>. À la retraite de son père en 1999, il prend les rênes de l'entreprise et s'investit dans le tissu arboricole local, en y valorisant ses compétences commerciales et financières. Il devient ainsi président d'une des plus grandes organisations de producteurs du secteur, qui mutualise les investissements autour de stations industrielles de précalibrage et de stockage froid. Ces installations permettent le conditionnement de plus de 50 000 tonnes de pommes par an. Cette activité fournit plus d'un millier d'emplois locaux.

Ce type d'agriculture correspond en partie à ce qui a pu être qualifié d'« agriculture de firme » (Purseigle, Hervieu, 2009) par sa forme hautement capitalistique et entrepreneuriale<sup>2</sup>. Cette exploitation s'en distingue néanmoins par le maintien d'un contrôle familial des capitaux et la revendication d'un ancrage local, associant identité territoriale et haut rendement de production, assurant selon ses promoteurs la compétitivité des produits à l'export. En effet, au-delà des conditions pédoclimatiques favorables à la culture de la pomme, la synergie entre ancrage territorial et dynamisme économique s'appuie ici sur les multiples avantages d'une insertion dans l'élite économique et politique locale, tissée par des décennies d'activité. Le propriétaire me signale par deux fois lors de notre entretien les rapports d'interconnaissance qu'il entretient avec le président de la chambre régionale d'agriculture ou le député-maire du secteur, qu'il résume au travers de cette formule : « On est connus. »<sup>3</sup>

La majorité des terres sont consacrées à la monoculture du pommier, appuyée par un outil industriel de production. Les autres terres doivent participer financièrement à l'équilibre de la structure et peuvent être totalement déconnectées de la culture principale, comme nous l'indique le propriétaire : « On a besoin de tout dans l'agriculture, qui permet de passer le cap, de faire les investissements sur le long terme, des entrées d'argent qui aident une structure. »<sup>4</sup> Les terres non attribuées à l'arboriculture accueillent déjà des cultures céréalières, qui n'ont pas de lien avec le cœur de l'activité de l'exploitation, mais sont un apport financier

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> On peut parler également de firme au sens qu'en donne François Purseigle (2013) en connaissance du niveau des investissements et des flux financiers qu'engage cette entreprise, ainsi que par la prédominance d'un marché essentiellement tourné vers l'export au niveau départemental (80 % de la production – source : Agrestre PACA, 2010).

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le propriétaire foncier de Sabatier, le 25 juin 2013.

<sup>4</sup> *Ibid.*

supplémentaire par la vente de leur récolte et les primes qu'elles apportent à l'exploitant<sup>1</sup>. Un projet de parc solaire se présente ainsi comme une opportunité de rente pour une partie de son patrimoine foncier jusqu'ici non productif. Il connaît déjà les centrales PV au sol par un collègue arboriculteur, maire d'une commune voisine sur laquelle sa propriété s'étend. Ce maire cherche à agréger des terres inexploitées pour assurer la rentabilité d'un parc solaire et le contacte à cette fin. Le processus n'ira pas ici à son terme, les terres pressenties présentant des contraintes administratives rédhibitoires à la réalisation du parc liées à la présence d'enjeux environnementaux trop importants. Mais l'opportunité de valorisation est identifiée par le propriétaire et le contact établi avec un opérateur. Par la suite, le propriétaire l'approche directement pour étudier un projet sur d'autres terrains, inexploités et non soumis à des contraintes environnementales déjà formalisées, situées sur la commune de Sabatier.

L'espace pressenti regroupe deux types de terrains, inexploités pour des raisons différentes. D'une part, à cause de leur faible valeur agricole, des « blaches », c'est-à-dire une forêt de chênes chétifs qui ont conquis des terres caillouteuses, impropres à l'agriculture pratiquée par l'exploitant. D'autre part, des terres irrigables et mécanisables, qui étaient encore cultivées jusqu'en 2004 en arboriculture intensive, mais qui ont dû être abandonnées depuis la mise en place d'un périmètre de captage par la ville voisine interdisant l'usage de toute forme d'intrant chimique. Ces terres pourraient accueillir une agriculture biologique, mais le propriétaire ne souhaite ni établir ce type de culture, dont le référentiel lui est étranger, ni se voir déposséder de son patrimoine agricole par une mise en location<sup>2</sup>. Comme il l'explique : « On est chez nous. On a envie de rester chez nous. »<sup>3</sup> L'ensemble de ces terres représente 16 ha, dont 14 sont classées en zone naturelle et deux en zone agricole au plan d'occupation des sols (POS).

Ce capitalisme terrien, malgré sa proximité personnelle avec l'élite politique et économique locale, ne s'est cependant pas « notabilisé » et ne dispose que d'une faible visibilité dans l'espace public local. Contrairement à d'autres acteurs économiques du même secteur, ce propriétaire n'apparaît pas sur Internet ou dans les médias locaux, alors que la pomme est à

---

<sup>1</sup> La politique agricole commune attribue des primes en fonction des surfaces cultivées.

<sup>2</sup> La location de terres agricoles au statut du fermage bénéficie de mesures de protection qui rendent difficile leur récupération par le propriétaire. Le bail, d'une durée de neuf ans, ne peut être cassé ou résilié que dans certaines conditions (reprise à des fins d'exploitation par le bailleur, son conjoint ou l'un de ses descendants).

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le propriétaire foncier de Sabatier, le 25 juin 2013.

l'honneur dans les réussites économiques et mise en avant par le pouvoir local<sup>1</sup>. Ce propriétaire cultive plutôt une pratique discrète du développement économique, qui se retrouve dans la gestion du projet de centrale PV au sol. Son nom n'apparaît pas à l'enquête publique. Il participe sans doute à la décision municipale de ne pas organiser de réunion publique sur ce projet, pourtant demandée par le commissaire enquêteur<sup>2</sup>. En revanche, il ne manque pas d'activer ses réseaux politiques et agricoles lorsque le projet rencontre des difficultés.

#### *Un opérateur bénéficiant de savoir-faire administratifs et de ressources locales*

Solarfocus<sup>3</sup> est l'un des principaux opérateurs nationaux de centrales PV au sol. En 2010, il a déjà implanté deux parcs solaires dans la vallée de la Durance. Ces parcs lui ont permis de capitaliser une expertise dans la réalisation d'études d'impact ou l'interprétation des demandes des personnes publiques associées. Elle s'appuie sur le développement d'un réseau de bureaux d'études techniques habitués des services déconcentrés de l'État, auprès desquels certains ont pu acquérir une légitimité, notamment dans la réalisation d'études environnementales. Cet opérateur déploie ce que Luc Boltanski et Ève Chiapello ont appelé « un savoir-faire connexionniste » (1999) dans la mesure où son expérience et ses compétences lui ont permis de rassembler une expertise territoriale considérée de plus en plus dispersée et spécialisée (Diop, 2011). Ce savoir-faire lui permet de se distinguer auprès des services instructeurs parmi les opérateurs très nombreux à proposer des projets dans le département.

Cependant, le projet de Sabatier constitue une épreuve nouvelle dans la construction de sa légitimité technique auprès de l'administration. Alors qu'un accord est conclu avec le propriétaire et la municipalité dans le courant du premier semestre 2009, le changement de réglementation intervenu en novembre<sup>4</sup> fait supporter à ce projet l'enjeu d'apparaître

---

<sup>1</sup> Comme l'inauguration par l'élite économique et politique locale du totem de la pomme golden des Alpes, mise à l'honneur par les médias locaux, ou la distinction du titre de grand maître de la Confrérie de la Pomme à l'un de ses *alter ego* économiques (informations disponibles sur le blog du maire).

<sup>2</sup> La commune, qui ne souhaitait pas sa tenue, a réservé sa réponse jusqu'à ce que les délais soient trop courts pour l'organiser. Les « tactiques » institutionnelles ne manquent donc pas pour éviter une organisation contrainte. Le commissaire pourrait certes demander à la préfecture de soumettre la commune à ses exigences, mais il faut alors que ses motifs soient solides (fort intérêt du public, nombreuses questions sans réponse, observation de freins à la participation...), au risque que sa demande apparaisse « déplacée » et d'être mis à l'index par les autorités préfectorales. Les permanences sur Sabatier n'ayant reçu presque aucune personne, le commissaire ne renouvela pas sa demande auprès de la commune.

<sup>3</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom des opérateurs a été modifié.

<sup>4</sup> Pour rappel, la circulaire du 18 novembre 2009 oblige les projets à déposer un permis de construire, soumis à enquête publique.



exemplaire vis-à-vis des services instructeurs dans la prise en compte de ces nouvelles normes d'instruction. En outre, la poursuite de son élaboration en 2010 se heurte à la fin de l'année au moratoire et au nouveau tarif garanti d'achat qui réduit fortement sa rentabilité. Pour remédier à ces difficultés, l'opérateur mobilise son expertise technique, mais aussi des ressources politiques pour ajuster un projet contraint de toutes parts.

Cette expertise dans le déploiement de parcs s'est en effet doublée avec le temps d'un ancrage local. La société prévoyait à l'époque l'implantation d'une usine d'encapsulation des panneaux dans une commune située plus bas dans la vallée de la Durance, projet finalement abandonné après le moratoire. Elle a malgré tout créé entre-temps une antenne à Sabatier, où un salarié à temps plein poursuit un travail de développement des parcs solaires dans la région, *a contrario* des autres opérateurs nationaux ou locaux qui sont restés dans leurs sièges sociaux parisiens ou leurs agences régionales. Cet ancien responsable du développement économique et de l'aménagement du territoire dans une communauté de communes voisine avoue avoir été « recruté pour ses compétences en développement territorial et le réseau [qu'il avait tissé] avec les élus »<sup>1</sup>. Cette « internalisation » de l'ancrage est renforcée par le fait que cette personne est issue d'une famille (dont l'un des membres est arboriculteur) originaire de la commune voisine et habite Sabatier depuis de nombreuses années.

L'orientation des moyens en vue d'un ancrage local traduit l'évolution de l'organisation de l'entreprise depuis la réalisation des premiers parcs. Pour repérer les éventuels blocages et les ajustements à réaliser, l'organisation systématique de réunions de concertation adressées à l'ensemble de la population au début de chaque nouveau projet a été abandonnée, au profit d'une interlocution bilatérale avec les acteurs identifiés comme potentiellement concernés par les incidences causées par le projet. Le recrutement du correspondant basé à Sabatier coïncide avec cette réorientation stratégique de la méthodologie d'élaboration de projets, désormais plus discrète et adaptée ici au refus de mise en avant de l'élaboration du projet dans l'espace public voulu par l'élite municipale de l'aménagement.

#### *Un maire en soutien à l'économie locale*

Le maire semble en effet avoir une forte emprise sur l'espace de discussion publique local. Par exemple, l'enquête publique n'a connu aucune participation, et ce malgré plusieurs articles en pleine page du quotidien régional annonçant le projet et l'ouverture de la

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet de Sabatier, le 21 février 2012.

permanence du commissaire enquêteur<sup>1</sup>. Il est vrai que ce type de procédure mobilise rarement un public important, son absence confirmant en quelque sorte le bon déroulement de la procédure (Blatrix, 1996). Mais les enquêtes sur d'autres projets de parcs solaires ont toujours au moins suscité la curiosité de quelques retraités, si elles n'ont pas rencontré une forte participation<sup>2</sup>. Il ne s'agit pas ici d'un aménagement banal, ou d'une procédure routinière, mais d'une nouvelle installation, potentiellement troublante pour l'espace local<sup>3</sup>, alors que le PV a connu un an auparavant une controverse médiatique nationale sur sa rentabilité scandaleuse<sup>4</sup>. Cette indifférence apparente suscite l'hypothèse d'une forme de contrôle par l'élite municipale de l'aménagement des espaces locaux de discussion publique.

En effet, le maintien d'une usine de fabrication de produits pharmaceutiques, menacée d'une délocalisation dans les années 1980, doit beaucoup à l'action du nouveau maire, élu depuis 1983. La baisse de la taxe professionnelle, « concurrençant sur leurs atouts les territoires potentiels de délocalisation à l'étranger, (...) [et] la pression [exercée] sur les autorités administratives de contrôle de façon qu'elles allègent les astreintes imposées à l'établissement » (Fournier *et al.*, 2010 : 170) participent au maintien, puis au développement de l'établissement. Le maire en a retiré des bénéfices électoraux et l'acquisition d'une confiance dans la conduite des affaires locales, dont l'absence de contestation du projet de centrale PV au sol témoignerait. Sur les 287 associations référencées dans la commune, les cinq qui auraient pu s'émouvoir de cet aménagement<sup>5</sup> ne se sont pas manifestées. L'opérateur, à la recherche d'associations environnementales potentiellement opposées, s'adresse à une association basée à 55 km de Sabatier pour en recueillir l'avis dans le cadre de la procédure d'instruction.

Cette emprise du maire sur les affaires politiques locales se perçoit dans les résultats électoraux : après une succession d'élus socialistes<sup>6</sup>, le maire actuel, RPR puis UMP, est élu au premier tour depuis cinq mandats avec plus de 65 % des suffrages, alors que droite et

---

<sup>1</sup> « Une centrale photovoltaïque à l'étude. Le projet de [Solarfocus] sera soumis à enquête publique dès le 9 janvier », *La Provence*, le 20 décembre 2011 ; « En plein dans le panneau. Le commissaire enquêteur reçoit pour le parc photovoltaïque », *La Provence*, le 11 janvier 2012.

<sup>2</sup> Les enquêtes publiques sur les permis de construire des six projets ethnographiés reçoivent respectivement la visite de 80 personnes à Lions, 30 à Targon, trois à Moulès, sept à Saint-Michel, et 21 à Mongène.

<sup>3</sup> La centrale au sol prévoit tout de même d'amputer six hectares de forêt, visibles depuis la citadelle, haut lieu touristique communal.

<sup>4</sup> L'enquête publique a lieu de janvier à février 2012, soit à peu près un an après le moratoire.

<sup>5</sup> Leurs thématiques correspondent à la défense du patrimoine, des terres agricoles ou des riverains de la Durance le long de laquelle la centrale est installée.

<sup>6</sup> Quatre différents de 1956 à 1983.

gauche font jeu égal aux élections présidentielles. L'absence de participation à l'enquête publique va de pair avec la faiblesse des politiques publiques de démocratie locale : ni Agenda 21<sup>1</sup> ni réunions publiques pour l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU).

La commune ne présente pas non plus une structuration sociale favorable à une participation du public aux procédures formalisées de concertation. Les mobilités locales s'inscrivent dans un contexte de petit pôle urbain (INSEE, 2010), indépendant des plus grandes aires urbaines voisines de Gap et de Digne-les-Bains. Sa démographie est relativement stable depuis la fin des années 1960<sup>2</sup>, avec de faibles possibilités de croissance urbaine compte tenu de la forme de la cluse et de la forte attraction des petites communes voisines, donnant à Sabatier un rôle de ville centre sans modification de la composition de sa population. Ces éléments sont propices à l'établissement de relations d'interconnaissance et d'interdépendance qui, comme l'observe Cécile Blatrix, « se combinent pour rendre la participation coûteuse et, partant, improbable » (2009 : 112).

La demande du commissaire enquêteur d'organiser une réunion publique pour présenter le projet de parc solaire essuie un refus de la mairie au prétexte qu'il s'agit d'une opération privée. Pourtant, comme l'explique l'opérateur, « la commune s'est toujours montrée favorable au projet. De manière très claire. Ils ont révisé leur document d'urbanisme. Ils ont fait en sorte que l'arrêté préfectoral sur le périmètre de captage avance dans de bonnes conditions »<sup>3</sup>. En conséquence, si l'argument de la séparation entre public et privé peut s'entendre pour justifier une limitation de la participation, il obère le portage public dont a bénéficié le projet et sans lequel il n'aurait vraisemblablement pas pu se faire.

Le soutien municipal à ce projet s'inscrit plus globalement dans ses orientations économiques. Le maire s'affiche volontiers en défenseur d'une arboriculture locale : il loue l'emploi qu'elle fournit localement et son excellence dans la compétition internationale<sup>4</sup>. Ce soutien ne vaut pas pour toutes les formes d'agriculture. Comme s'en émeut un responsable syndical agricole, pourtant du même bord politique, « il n'y a pas localement une politique en direction des

---

<sup>1</sup> L'Agenda 21 est un « plan d'action pour le XXI<sup>e</sup> siècle » adopté par 173 chefs d'État lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992. Dans le cadre de son chapitre 28, les collectivités territoriales sont appelées à mettre en place un programme d'Agenda 21 à leur échelle, dit Agenda 21 local, intégrant les principes du développement durable, à partir d'un « mécanisme de consultation de la population ».

<sup>2</sup> Sabatier compte 6 289 habitants en 1968 et 7 360 en 2012, soit une croissance de seulement 17 % sur un peu plus de quarante ans, alors que la population du département croît de 58,6 % sur la même période.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet de Sabatier, le 21 février 2012.

<sup>4</sup> Dans son blog, le maire rappelle que « ce secteur d'activité, premier employeur local, représente 3 500 emplois directs [et dont la production place cette zone] au premier rang en France ».

questions agricoles »<sup>1</sup>. Par ailleurs, la municipalité n'est pas indifférente à la production locale d'électricité. Elle accueille depuis les années 1920 un barrage hydroélectrique, source de rentrées fiscales, qui a aussi favorisé l'implantation d'usines cherchant eau et électricité en abondance (Fournier, 2010 : 155). Plus récemment, municipalité et intercommunalité tentent de se positionner au sein du projet de « Vallée des Énergies » promu par le conseil général et la préfecture<sup>2</sup>. Sabatier y est pressentie comme une « zone d'activités liées aux énergies renouvelables »<sup>3</sup>. En 2010, la réalisation d'un « Hôtel d'entreprises Énergies Renouvelables » veut attirer les activités liées à cette thématique. Les zones artisanales et commerciales incitent les nouveaux entrants à installer des centrales solaires sur les toits industriels, visibles depuis l'autoroute en entrée d'agglomération. Ces centrales participent au « marketing territorial » de Sabatier, par les signes de l'innovation et de l'attention à l'environnement auxquels est assimilé le PV. On peut ainsi faire l'hypothèse que le projet veut contribuer à cette image puisqu'il est situé face à la zone d'activités, de l'autre côté de l'autoroute (carte 2). Enfin, ce parc solaire représente des rentrées fiscales non négligeables pour la communauté de communes<sup>4</sup>, dont le maire est également président. Le maire trouve ainsi de nombreux intérêts économiques dans la mise en œuvre de cette centrale. Son soutien est donc très fort dans l'instruction du projet

#### *Une « équipe-projet » bien particulière*

L'agriculteur, l'opérateur, le maire et parfois d'autres élus ou acteurs locaux d'interfaces forment donc ici l'équipe-projet. S'ils ne partagent pas les mêmes univers professionnels, ils ont des domaines de connaissance communs. L'exploitant et l'opérateur appartiennent au monde de l'entreprise. Élite municipale de l'aménagement et opérateur connaissent les normes et procédures d'aménagement, ainsi que les structures institutionnelles de l'action publique territorialisée. Propriétaire terrien et élite municipale de l'aménagement ont une connaissance commune du territoire. Ils partagent un même réseau d'acteurs locaux et promeuvent une vision similaire du développement local. Le chef de projet, habitant de Sabatier, au passé professionnel dans les collectivités territoriales locales, partage aussi une

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un représentant du syndicat agricole majoritaire des Alpes-de-Haute-Provence, le 10 juin 2012.

<sup>2</sup> L'idée de la « Vallée des énergies » serait née des ateliers « Iter et les territoires » organisés en 2008 par la préfecture de région pour réfléchir aux modalités d'accompagnement territorial du projet international de fusion nucléaire (sources : DIACT PACA, Dire de l'État, 2008). Le concept a été depuis approprié par le conseil général des Alpes-de-Haute-Provence au travers d'une marque déposée et d'un schéma départemental des énergies (conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, 2011) que nous avons déjà évoqué dans le chapitre précédent.

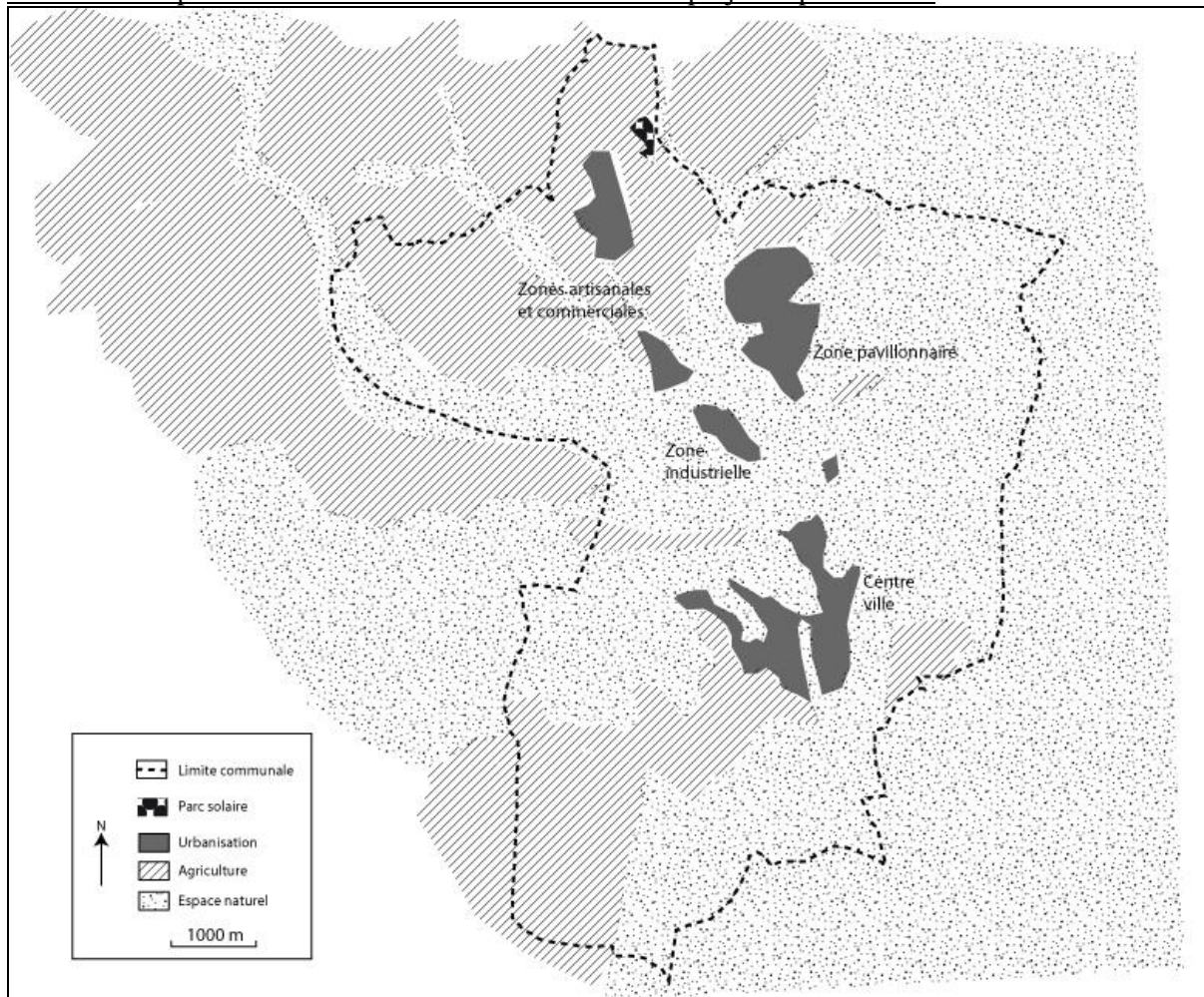
<sup>3</sup> Plan d'aménagement et de développement durable de Sabatier, Diagnostic, carte n° 15, p. 26, octobre 2011.

<sup>4</sup> Le projet initial de 9 Mwc pouvait rapporter jusqu'à 40 000 euros à la communauté de communes.

partie de ces valeurs et savoirs.

Par-delà leurs différences, ils forment une équipe au sens où ils s'associent et mettent en œuvre des actions concertées pour atteindre un but commun, pour lequel ils ont des intérêts équivalents. L'unité d'action et l'hétérogénéité des ressources mobilisables constituent cette équipe en un acteur aux propriétés performatives dans l'espace normatif de l'action publique localisée. En effet, on va voir qu'à chaque phase, et malgré les difficultés que rencontre ce projet, cette équipe mène les actions nécessaires, que ce soit pour s'adapter aux contraintes, les contourner ou s'en départir si nécessaire.

Carte 2 : Occupation des sols à Sabatier et localisation du projet de parc solaire



Sources : Googlemap et dossier de la commission enquête. Cartographie de l'auteur.

## 2.2 Une « simple » révision

La première démarche administrative consiste à rendre les règles d'urbanisme applicables aux parcelles identifiées compatibles avec la réalisation d'une centrale PV au sol. La municipalité doit pour cela effectuer une révision simplifiée de son plan d'occupation des sols dans un

temps restreint (avant le 31 décembre 2009)<sup>1</sup>. Passé cette date, elle serait obligée de transformer ce document en plan local d'urbanisme, opération plus coûteuse et longue (Martin, 2003). L'opérateur, informé de ces délais contraints, invite l'exécutif à enclencher au plus vite cette procédure, comme son chef de projet l'explique ici :

— Et comme autre procédure que l'on mène en parallèle de ça, c'est la mise en conformité du document d'urbanisme. Là, c'est la commune qui a la mainmise sur cette procédure. Mais bon, pour nous c'est capital, parce que si ces documents d'urbanisme ne sont pas mis en conformité, on ne peut pas déposer le permis de construire. C'est un point clé au niveau de la réalisation des projets. Donc on suit ça aussi de près avec la commune.

— Vous les aidez un petit peu à...

— Ben non... On ne peut pas les aider. On ne peut pas intervenir sur une modification d'urbanisme, mais on se tient informé, notamment au niveau du règlement de la zone du projet, pour ne pas qu'il y ait de points techniques qui viennent restreindre ou empêcher le projet.

La municipalité est donc responsable de cette première étape et de sa bonne réalisation, même si l'opérateur peut être sollicité comme ressource technique. Le processus s'accélère au fur et à mesure que l'échéance s'approche : délibération du conseil municipal en avril 2009 sur l'opportunité du projet, puis deux réunions internes en juillet en présence de l'opérateur, qui préparent la consultation des personnes publiques associées en septembre. Il reste alors trois mois pour réaliser les deux principales étapes administratives d'une révision simplifiée. D'une part, la commune, comme la plupart de celles des Alpes-de-Haute-Provence, est soumise à la loi Montagne<sup>2</sup> : lorsque des parcelles en discontinuité du bâti existant sont ouvertes à l'urbanisation, la révision doit recueillir un avis favorable de la CDNPS. D'autre part, la révision est soumise à enquête publique dont la tenue se déroule sur une durée minimale de deux mois (cf. chap. 2). Les services techniques de la municipalité doivent donc se mobiliser pour que la procédure soit réalisée dans les temps impartis et recueille les avis conformes.

#### *Une CDNPS divisée sur par les parcs solaires*

La CDNPS s'inscrit dans une architecture institutionnelle hiérarchisée qui est caractéristique du traitement centralisé de la protection des patrimoines naturels et culturels, considérés comme bien public nationaux depuis le XIX<sup>e</sup> siècle (Nadaï, Labussière, 2010a : 17). Ses visées sont donc essentiellement environnementales et paysagères. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, elle regroupe, en sus des services déconcentrés de l'État (DDT, DREAL, architecte des Bâtiments de France), des représentants de trois associations agréées de défense de l'environnement, du CERPAM (Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée), de la chambre d'agriculture, du Centre régional de la propriété foncière, ainsi que trois personnalités extérieures (architecte, géographe, paysagiste) et deux conseillers

---

<sup>1</sup> Art. L. 123-19 b du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> Sur les 200 communes que compte le département, 186 sont classées en zone de montagne aux termes des dispositions de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985.

généraux. Comme le dit ce technicien, le passage en commission présage d'une difficulté pour le projet : « Parce que dans les secteurs à loi Montagne, on rentre dans des commissions avec la gouvernance à cinq<sup>1</sup>. Il faut alors se bagarrer avec les écologistes. La commission [...] peut voter. »<sup>2</sup> En particulier, au moment où le projet de Sabatier est soumis en octobre 2009, plusieurs de ses membres tentent depuis quelques mois de se mobiliser sur le sujet des parcs solaires.

Les premiers projets ont en effet été présentés à la CDNPS au mois de juillet 2009 et ont soulevé de vifs débats<sup>3</sup> avec les services de la préfecture, qui avaient jusqu'ici soigneusement confiné l'instruction au sein du guichet unique<sup>4</sup>. Certains membres<sup>5</sup> manifestent leurs craintes de constituer une caution en l'absence d'une réglementation claire en la matière. Le débat oppose globalement les personnalités qualifiées de la CDNPS, demandeuses d'une connaissance préalable des enjeux liés à ces aménagements avant toute délibération, et les services instructeurs, promouvant les règles établies en guichet unique et relayant les plaintes des opérateurs qui pensent qu'« on leur fait monter des dossiers compliqués »<sup>6</sup>. Le représentant de la chambre d'agriculture évoque la controverse à propos de « la rentabilité de ces installations » relayée par les journaux nationaux, sans que cette remarque soit reprise. Au contraire, d'autres membres<sup>7</sup> ne veulent pas apparaître comme des opposants aux EnR, et préfèrent une instruction des dossiers « dans les services [plutôt] qu'au tribunal »<sup>8</sup>. La proposition d'avoir un débat de fond à l'automne sur le sujet permet de clore pour un temps

---

<sup>1</sup> L'État, dans le prolongement des engagements et de la démarche du Grenelle de l'environnement, organise la concertation pour les politiques et projets qu'il porte au travers d'une démarche dite de « gouvernance à 5 ». Elle consiste à associer « l'ensemble des parties prenantes [qui] sont associées c'est-à-dire l'État, les élus, les syndicats représentatifs des salariés, les entreprises et les associations » (source [http://www.profil-environnement.rhonealpes.fr/une\\_gouvernance\\_a\\_5\\_des\\_politiques\\_publices.html](http://www.profil-environnement.rhonealpes.fr/une_gouvernance_a_5_des_politiques_publices.html), consulté le 14 août 2017).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec des techniciens de la DDT des Alpes-de-Haute-Provence, le 28 février 2012.

<sup>3</sup> La CDNPS du 10 juillet 2009 donne par exemple « lieu à un vaste débat » au sujet des parcs solaires (extrait du compte rendu de la CDNPS du 18 décembre 2009, p. 3).

<sup>4</sup> En effet, des parcs solaires, situés dans des communes également soumises à la loi Montagne, avaient jusqu'alors dérogé aux avis de la CDNPS, alors qu'ils avaient été instruits par le guichet unique. La préfecture avait alors profité du flou réglementaire qui entourait les parcs solaires pour éviter la CDNPS. On peut penser ici que la préfecture anticipe la circulaire prévue pour le mois de novembre, dont elle peut avoir connaissance au travers de ses réseaux ministériels, pour associer la CDNPS à l'instruction et atténuer le conflit de légitimité, dorénavant inévitable.

<sup>5</sup> Deux des trois conseillers généraux, l'architecte, le géographe et une association de défense de l'environnement.

<sup>6</sup> Propos du représentant de la DDT des Alpes-de-Haute-Provence, compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 3.

<sup>7</sup> Un conseiller général et une association de défense de l'environnement expriment respectivement être « d'accord avec une production électrique autre que celle résultant des énergies fossiles » ou « favorable au photovoltaïque », compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 5-6.

<sup>8</sup> Propos du représentant de la chambre d'agriculture, compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 4.

les débats et d'étudier les quatre projets soumis à la commission. Chacun des quatre projets présentés est débattu et soumis au vote des douze membres de la commission. Les services de la DDT (direction départementale des territoires) apparaissent comme les défenseurs de la « petite commune qui n'a pas de gros revenus »<sup>1</sup>, alors que les autres membres se montrent soucieux de la qualité des études, des impacts sur la nature et les paysages, et en particulier de l'atteinte aux terres agricoles. Dans la mesure où les impacts naturels sont jugés correctement évalués et assortis de mesures compensatoires, les projets sont acceptés par la commission. Mais l'atteinte aux terres agricoles apparaît rédhibitoire, y compris lorsqu'il s'agit de landes ou de terres à faible « valeur agronomique »<sup>2</sup>, alors que ces critères ne constituaient pas jusqu'alors un obstacle en guichet unique. Comme le dit une association de défense de l'environnement : « On ne peut pas faire abstraction de la disparition des terres agricoles et des agriculteurs. »<sup>3</sup> La terre agricole apparaît comme un bien à protéger en priorité par l'ensemble des membres de la commission : deux des quatre projets sont ainsi refusés à l'unanimité, alors que les services de l'État les soutenaient au moment de leur présentation. Le représentant de la chambre d'agriculture annonce vers la fin de la réunion que, « à l'issue de nombreuses discussions, la chambre d'agriculture a considéré que l'intérêt de l'agriculture est différent de l'intérêt cumulé des agriculteurs »<sup>4</sup>, signifiant la fin de la politique laxiste qui avait jusqu'alors prévalu concernant la protection des terres agricoles. Le positionnement de la chambre, sévère sur tous les projets portant atteinte à l'agriculture, influe alors en grande partie les délibérations.

#### *Une reprise en main de la CDNPS par la préfecture*

Au mois d'octobre, une nouvelle commission se réunit pour traiter notamment du dossier de Sabatier, mais sa configuration n'est plus la même. D'une part, la présidence est assurée non par un directeur de service, qui avait pu « laisser filer » les débats au mois de juillet, mais directement par le secrétaire général de la préfecture, assisté du sous-préfet aux EnR qui préside généralement le guichet unique. Tout indique ainsi une reprise en main de la commission par la préfecture, qui mobilise des agents aux fonctions plus politiques et mieux informés de la thématique. Dès l'ouverture, le secrétaire général rappelle aux membres la « démarche qualitative » entreprise sur le département à travers la mise en place d'un

---

<sup>1</sup> Propos du représentant de la DDT, compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 8.

<sup>2</sup> À partir de l'étude réalisée par la Société du canal de Provence en 1983, citée par le bureau d'études techniques lors de son audition par la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 4.

<sup>3</sup> Propos d'un représentant d'une association de défense de l'environnement, compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 12.

<sup>4</sup> Propos du représentant de la chambre d'agriculture, compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009, p. 13.



« guichet unique » et d'un « document de recommandations »<sup>1</sup> (appelé « charte » dans le chapitre précédent) auquel ont souscrit ses membres. Le sous-préfet ajoute que cette démarche s'inscrit dans « l'objectif européen en matière d'EnR (...) et [qu'elle] va au-delà de la réglementation actuelle »<sup>2</sup>. À la suite de cette intervention, le représentant de la chambre d'agriculture annonce qu'il a intégré depuis le mois de septembre le guichet unique et remercie la préfecture de ce geste, sous-entendant une meilleure prise en compte des questions agricoles par cette instance.

Cet encadrement politique n'empêche pas certains membres d'interroger le rôle du guichet unique et la difficulté pour la commission de statuer sans s'être formée aux enjeux que soulèvent les parcs solaires. Une représentante d'une association de défense de l'environnement, suivie sur ce point par plusieurs autres membres, demande davantage de « garde-fous » et préférerait attendre le rendu d'une étude en cours réalisée par la DREAL, qui « va définir des règles »<sup>3</sup>, avant que la CDNPS formule d'autres avis sur les centrales PV au sol. Deux membres ne souhaitent pas que la commission devienne une simple « chambre d'enregistrement » des projets qui auraient reçu l'aval du guichet unique. Le secrétaire général clôt les débats en indiquant qu'un rapport est transmis pour chaque projet, mais qu'« il est d'accord pour une réunion de travail » en interne à la commission sur ce sujet. D'autre part, il replace chacun dans son rôle, renvoyant notamment les associations vers des « recours possibles »<sup>4</sup>.

Les délibérations contrastent alors avec la séance de juillet. Sur les trois projets de centrales PV au sol étudiés avant celui de Sabatier, deux concernent des terrains agricoles. La chambre d'agriculture, qui en a une connaissance préalable, formule un avis défavorable. Les représentants des associations de défense de l'environnement et la DREAL critiquent les études naturalistes réalisées et les impacts environnementaux et paysagers. Cependant, au moment du vote, les services de la préfecture font bloc en faveur des projets et c'est la voix prépondérante du président qui permet de donner un avis favorable. Ce « passage en force » des services préfectoraux provoque le départ des représentants des associations de défense de l'environnement et du CERPAM. Lorsque le projet de Sabatier est étudié, trois des membres qui s'étaient jusqu'ici les plus opposés aux centrales PV au sol, sont partis.

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la CDNPS du 16 octobre 2009, p. 2.

<sup>2</sup> Propos du sous-préfet aux EnR, *ibid.*, p. 3.

<sup>3</sup> Compte rendu de la CDNPS du 16 octobre 2009, p. 3.

<sup>4</sup> Compte rendu de la CDNPS du 18 décembre 2009, p. 5.

### *Un projet qui profite d'une conjoncture favorable*

La municipalité de Sabatier a mobilisé trois techniciens de la mairie (dont le secrétaire général et le directeur des services techniques) et un élu pour présenter son projet. L'opérateur est absent. Ils insistent sur les études en cours et répondent aux questions techniques (réverbération des panneaux, faisabilité d'un pâturage pour effectuer l'entretien sous les panneaux. La commission, s'inquiétant de la disparition d'un bois et de la proximité d'un secteur naturel protégé, propose qu'« en fonction des résultats des études d'impact et d'incidences, il soit veillé à la préservation de la frange arborée le long »<sup>1</sup> du secteur protégé. Alors que deux hectares de terres agricoles sont concernés, le représentant de la chambre d'agriculture donne son accord et se positionne sur des questions de paysage : « Les clôtures ne sont pas très jolies, mais le fait qu'il y ait des vergers peut constituer une protection visuelle. » Il note par ailleurs que la municipalité a la volonté de « mettre les capteurs solaires sur les toitures »<sup>2</sup> de la zone artisanale située en face. En prenant à son compte ces questions, la chambre d'agriculture emprunte le registre dominant de la CDNPS, celui du paysage, et passe sous silence la question agricole, relevant pourtant implicitement de sa compétence : l'emprise de deux hectares est-elle considérée comme marginale ? La « vitrification »<sup>3</sup> de ces terres agricoles pour une zone de captage les rend-elle « normalement » éligibles à l'accueil d'un parc solaire ? Le compte rendu ne donne pas assez d'éléments sur ces points. Le vote final est largement majoritaire (9 voix sur 13). Les préconisations ciblent avant tout des questions écologiques, peu des questions paysagères, et nullement des questions agricoles.

Le projet de Sabatier profite dès lors d'une conjoncture favorable. Il est instruit en CDNPS une fois la chambre d'agriculture intégrée au guichet unique. Cette intégration lui confère aux yeux des autres membres de la commission exclus du guichet unique un statut d'institution affiliée à la prise en charge du problème public des parcs solaires, à l'instar des autres institutions invitées au guichet unique. Ce nouveau statut leur fait admettre les avis plus mesurés qu'elle exprime à propos de projets utilisant des terres agricoles : ces membres peuvent alors penser que la chambre a pu recevoir au moment du passage du projet en guichet unique des gages ou des contreparties en échange de son accord, ou être informée de caractéristiques particulières des projets.

---

<sup>1</sup> Propos du secrétaire général, compte rendu de la CDNPS du 16 octobre 2009, p. 18.

<sup>2</sup> Propos du représentant de la chambre d'agriculture, *ibid.*, p. 17.

<sup>3</sup> Les terres agricoles situées dans un périmètre de captage sont considérées comme « vitrifiées » par les agriculteurs conventionnels, au sens où il ne peut plus être utilisé d'intrants, ce qui rend les cultures conventionnelles impossibles.

Par ailleurs, la présidence de la CDNPS est assurée en octobre par des dirigeants préfectoraux qui mènent les débats vers un clivage entre pro et anti parcs solaires, contrastant avec la position plus « délibérative »<sup>1</sup> adoptée par la présidence au mois de juillet. Cette reprise en main provoque le départ des membres les plus critiques, absents au moment de l'étude du projet de Sabatier.

### *Une enquête sans public*

Une fois l'accord obtenu auprès de la CDNPS, il reste à organiser l'enquête publique pour valider la révision simplifiée. Elle a lieu dix jours plus tard, du 26 octobre au 24 novembre 2009. Sur cette période, « aucune inscription n'a été portée au registre » et « aucun courrier n'a été reçu »<sup>2</sup>. Cette absence de public rejoint les analyses décrivant ces enquêtes comme « une forme de mise en scène de l'intérêt général » (Blatrix, 1999 : 15). Le commissaire fonde alors son jugement sur l'implicite d'une participation nulle<sup>3</sup>, l'absence de public faisant la preuve d'un déroulement démocratique. Par ailleurs, l'ensemble des personnes publiques associées qui ont été consultées, dont la chambre d'agriculture, délivre un avis favorable à la révision. Le commissaire enquêteur rend son rapport d'enquête favorable à la révision simplifiée le 16 décembre 2009. Quelques jours plus tard, le conseil municipal approuve la révision. Elle est ainsi réalisée dans les délais, quelques jours avant la date limite du 31 décembre 2009.

L'élite municipale de l'aménagement réussit donc cette première étape, et ce malgré un contexte changeant en matière procédurale et des délais relativement courts. Elle profite d'un soutien préfectoral et du positionnement favorable de la chambre d'agriculture. Cette étape accomplie, l'élite municipale de l'aménagement « passe la main » à l'opérateur en charge de l'obtention du permis de construire, mais reste en arrière-plan dans les soutiens à apporter au projet.

---

<sup>1</sup> Pour caractériser ce mode de conduite délibératif de réunion, on s'appuie ici sur la définition que propose Yannis Papadopoulos à partir d'un état de l'art, essentiellement anglo-saxon, de cette question. La délibération est ainsi définie comme « un échange contraint d'arguments qui implique un raisonnement pratique et toujours potentiellement conducteur d'une transformation des préférences (Cooke, 2000 : 948). L'interaction censée prédominer en son sein est celle entre acteurs recourant à l'argumentation rationnelle, où l'argument qui l'emporte n'est pas celui du plus fort, mais celui reconnu comme étant sous-tendu par les raisons les plus convaincantes. [Ainsi], les participants ne peuvent pas simplement s'appuyer sur leurs propres intérêts contre ceux des autres, parce qu'ils doivent essayer de motiver les propositions qu'ils croient que les autres accepteront (Hunold, Young, 1998 : 87). Les revendications des uns et des autres ne peuvent s'imposer, mais doivent s'appuyer sur des critères de justice (Young, 2000 : 115), de nécessité, de sagesse, etc. Et la décision politique doit être le résultat de processus collectifs menés de façon rationnelle et équitable entre individus libres et égaux (Benhabib, 1996 : 69) » (Papadopoulos, 2004 : 147).

<sup>2</sup> Rapport d'enquête établi par Jean-Marie Gerberon, le 16 décembre 2009, p. 3.

<sup>3</sup> Cécile Blatrix souligne que 85 % des enquêtes publiques font « l'objet d'une carence totale ou partielle du public » (1999 : 2).

### 2.3 Un permis de construire validant la prééminence de la sauvegarde des espaces naturels sur les espaces agricoles

Si jusqu'ici le projet se limitait à sa compatibilité avec l'utilisation des sols, l'obtention du permis de construire demande une élaboration plus précise du projet, notamment au regard de ses conséquences environnementales. Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009<sup>1</sup>, les projets de parcs solaires sont soumis à étude d'impact, dispositif clé dans l'activité d'interprétation-adaptation des normes (Lascoumes, 1995). À la charge de l'opérateur, cette étude doit s'appuyer sur une procédure d'enquête scientifique et sociale : « elle comporte une étude détaillée du site dans sa globalité, des modifications que la réalisation des projets lui ferait subir et des propositions pour réduire ou compenser les conséquences dommageables pour l'environnement. Le texte organise donc une expertise scientifique comme support aux décisions d'aménagement afin d'ajuster les différents intérêts en présence » (*ibid.* : 406).

Comme on l'a vu au chapitre précédent, dans les Alpes-de-Haute-Provence, en amont de l'étude d'impact, l'opérateur peut passer devant un guichet unique pour recueillir des institutions invitées à y siéger les contraintes et préconisations formulées en connaissance d'une première esquisse de projet. Ici, à la différence de la CDNPS, plus délibérative, il s'agit davantage d'un tour de table<sup>2</sup>, où chacun expose son avis, dont le sous-préfet, qui préside la réunion, fait la synthèse. Le projet de Sabatier est préinstruit au sein du guichet unique en mai, soit huit mois après son passage en CDNPS. Là encore, comme pour la CDNPS, plusieurs changements sont intervenus peu de temps auparavant au sein de cette instance.

#### *Le guichet unique : du management public au compromis de gouvernement*

En effet, les discussions au sein de la CDNPS ont mis au jour des tensions entre les différents acteurs se sentant concernés par les parcs solaires et inégalement autorisés à siéger dans le guichet unique. Certains contestent la position hégémonique qu'il a pu prendre dans l'instruction. Un représentant d'une association de défense de l'environnement dit ainsi : « C'est bien d'avoir mis en place un guichet unique, mais je pense qu'on déborde de nos prérogatives en actant qu'une zone est à urbaniser, il va falloir y réfléchir. »<sup>3</sup> En réponse à ces

---

<sup>1</sup> Décret 2009-1414.

<sup>2</sup> Ce constat est tiré de la lecture de six comptes rendus de guichet unique, traitant 28 projets : ils exposent les avis rendus, sans laisser supposer une discussion entre les personnes publiques associées. Cette forme linéaire tranche avec les comptes rendus de CDNPS qui relatent, de manière synthétique, les discussions entre les différents membres, et les compromis auxquels elles donnent lieu. Ce constat reste cependant hypothétique. Il mériterait d'être étayé par une observation des séances. Malgré des demandes répétées à la sous-préfecture, il n'a pas été possible d'assister à un guichet unique dans les Alpes-de-Haute-Provence et l'enquête accuse un manque de ce point de vue.

<sup>3</sup> Compte rendu de la CDNPS du 16 octobre 2009.

critiques, la préfecture a ouvert le guichet unique à la chambre d'agriculture et à l'Association départementale des maires, puis à la Fédération départementale des collectivités électrifiées. Cette nouvelle composition n'est alors pas sans effet sur les modalités d'instruction des projets de parc solaire.

La création du guichet unique en 2008 était destinée à trier les projets et à fournir un cadre réglementaire, dont sont demandeurs les opérateurs. Le type de gouvernance qu'il promeut relève davantage d'un « management public » que d'« une gouvernance démocratique » (Leca, 2001). En effet, son fonctionnement crée une forme de huis clos à l'instruction : le guichet, réduit à une coalition institutionnelle favorable au développement des parcs solaires dans le département, s'adresse à un public ciblé – ici les opérateurs et les municipalités intéressées par un parc solaire – et cherche à rassembler les compétences techniques rattachées à ce type d'aménagement dans un souci de plus grande efficacité. Il ne rend pas des comptes publics<sup>1</sup> : de ce point de vue, les décisions n'ont pas un caractère politique au sens des contraintes argumentaires auxquelles assujettirait leur publicité. Il n'est donc pas étonnant que les associations de défense de l'environnement, considérées comme les porte-parole des populations locales auprès des pouvoirs publics (Claeys-Mekdade, 2003), n'y soient pas invitées. Elles ne manqueraient pas alors de diffuser aux médias locaux les décisions prises au sein du guichet unique, leur prêtant un caractère politique, ce que souhaitent justement éviter les concepteurs de cette instance.

De leur côté, ces associations – faute d'une bonne connaissance des enjeux liés à l'implantation des centrales PV au sol et partagées entre la réduction des GES et l'impact environnemental des parcs solaires – n'ont pas forcément un intérêt à y siéger<sup>2</sup>. Le tissu départemental d'associations environnementales est faible, déjà absorbé par les nombreux dispositifs de concertation mis en place sur les questions d'environnement (Lascoumes, 1994 ; Aspe, Jacquié, 2012). Ainsi, concernant les parcs solaires, les associations contactées<sup>3</sup> avouent le peu de temps dont elles disposent et leur impossibilité de suivre les projets. Une seule association, que l'on nommera « Calme-ici »<sup>4</sup>, spécialisée dans le contentieux, s'est mobilisée

---

<sup>1</sup> Les comptes rendus des guichets uniques ne sont pas accessibles au public, à la différence des commissions officielles comme la CDNPS, et restent à la discrétion des services instructeurs.

<sup>2</sup> Compte rendu de la CDNPS du 18 décembre 2009, p. 4.

<sup>3</sup> Entretien téléphonique avec un responsable de la fédération départementale des associations de défense de l'environnement des Alpes-de-Haute-Provence, le 12 février 2013.

<sup>4</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom a été modifié.

sur la question des centrales au sol. Stigmatisée comme opposante par la préfecture<sup>1</sup>, défiante à son égard, elle est maintenue en dehors du circuit officiel de l'instruction, même si on verra plus bas qu'elle peut y être intégrée par d'autres voies.

La production locale de normes que propose le guichet unique au travers de sa charte cherche à faire cohabiter « des logiques qui s'opposent souvent dans le développement durable (rationalité économique, souci écologique) » (Torres, 2002 : 11). Les associations de défense de l'environnement justifient leur participation à la CDNPS parce qu'elles ont un droit de vote et que leurs interventions donnent lieu à des comptes rendus publicisés. Participer au guichet unique peut être perçu au contraire comme un risque de compromission avec des justifications dont il sera plus difficile de se départir, puisqu'elles n'auraient ni droit de vote ni compte rendu à publiciser. Être associées à l'instruction s'apparente à cautionner des aménagements qu'elles préfèrent voir sur les toits plutôt qu'au sol<sup>2</sup>. Le rôle de censeur ultime que leur propose la préfecture, au travers de « recours possibles »<sup>3</sup>, semble leur convenir, même si finalement aucune d'entre elles n'attaque en justice. Mais peut-être comptent-elles sur Calme-ici pour s'en charger<sup>4</sup> ?

En revanche, les trois nouveaux entrants dans le guichet unique sont bien identifiés, jugés par la préfecture comme ouverts aux compromis. Ils sont familiers des arrangements et concessions que supposent l'activité politique (Granjou, 2003) ou la cogestion des intérêts agricoles. Cependant, ce changement de composition, et particulièrement la présence de la chambre d'agriculture, nécessitent un réaménagement de la charte d'instruction déjà établie.

#### *De la défense des agriculteurs à la défense de l'agriculture*

En effet, la chambre reste, avant 2009, à distance du phénomène des centrales PV au sol qui profite à certains de ces adhérents, souvent bien placés dans le système institutionnel agricole local. Il s'agit pour la plupart de grands propriétaires, comme à Sabatier, agriculteurs parfois

---

<sup>1</sup> Une anecdote racontée par hasard lors d'un entretien avec un élu du secteur témoigne de cette mise à l'écart : il s'étonne que le secrétariat de préfecture, lors du dépôt des listes pour les élections municipales, ne réponde à aucun de ses mails. Il finit par comprendre, après relance téléphonique, qu'il porte le même nom que le président de l'association Calme-ici. La préfecture avait établi un protocole en interne qui consistait à ne pas répondre à cette association, notamment afin de ne pas lui fournir de preuves pour ester en justice.

<sup>2</sup> Les associations de défense de l'environnement rencontrées, ou étudiées au travers de leur positionnement écrit, font toujours valoir en préalable cette préférence.

<sup>3</sup> Extrait du compte rendu de la CDNPS du 18 décembre 2009, p. 5.

<sup>4</sup> Calme-ici a déjà attaqué plusieurs projets en 2009. Si les associations de défense de l'environnement et Calme-ici se connaissent, elles n'échangent pas d'informations et ne mènent pas d'actions coordonnées (cf. entretien avec Calme-ici du 28 janvier 2013). En revanche, individuellement, leurs membres peuvent faire appel à Calme-ici pour son expertise dans le contentieux (cf. entretien avec un syndicaliste agricole, également membre d'une association de défense de l'environnement dans son village, racontant une anecdote en ce sens, le 10 juin 2013).

depuis plusieurs générations, ayant eu ou ayant encore des élus à la chambre ou dans d'autres structures de représentation agricole<sup>1</sup>. D'autre part, au niveau national, le syndicat majoritaire de la profession ne cache pas son soutien aux parcs solaires, qui constituent selon lui « une bouffée d'oxygène pour les exploitants agricoles »<sup>2</sup>. Ces propos concernent plus particulièrement les grandes exploitations, tournées vers l'exportation, qui ont connu de lourdes pertes avec la crise économique qui touche le continent européen à partir de 2008. Les centrales au sol leur apparaissent comme des opportunités de revenus complémentaires. Dans les Alpes-de-Haute-Provence, ce sont les exploitations céréalières et arboricoles qui ont été principalement touchées par la crise (Agreste PACA, 2010). Pour la chambre, « fermer les yeux » sur le phénomène permet implicitement de soutenir ce type d'activité, sans apparaître comme un soutien à l'agriculture de ferme et complaisant face au recul des terres agricoles.

Cependant, à partir de 2009, de nombreux débats animent la chambre<sup>3</sup> : la commune des Mées (04), dont le plateau a déjà accueilli 200 ha de centrales PV au sol, devient notamment une source de polémique à l'intérieur de la profession agricole, dans la mesure où elle constitue un contre-exemple manifeste des effets pervers d'une politique du laisser-faire. Les revenus locatifs de ces centrales PV au sol y excèdent alors les revenus agricoles. Les parcs solaires sont perçus comme un mode d'aliénation de l'économie agricole, comme l'explique le président du syndicat des Jeunes agriculteurs du département :

[On peut comprendre qu'un propriétaire privé] recherche à valoriser au maximum ses terres. Mais cela pose le problème du statut de ce gars-là. C'est-à-dire qu'aujourd'hui ce ne sont plus des agriculteurs. C'est là qu'il ne faut plus tout mélanger. Le gars qui loue 3000 €/ha pour des panneaux PV, son revenu principal, ce n'est plus l'agriculture. (...) Moi, en même temps, l'agriculteur je le comprends : si vous avez une maison que vous avez achetée 100 000 euros, que demain on vous dit : « Elle vaut 600 000 », vous la vendez 600 000. Ce serait dommage.<sup>4</sup>

Par ailleurs, ces centrales occupent des terres certes non irriguées, mais qui avaient tout de même une valeur agronomique. Elles auraient pu accueillir de nouveaux agriculteurs sachant que « la demande d'installation sur le département n'est pas satisfaite parce qu'il n'y a pas assez de terres à proposer »<sup>5</sup>. L'évocation de ce problème recoupe plus globalement la dénonciation du recul des terres agricoles au détriment de l'urbanisation, portée par une partie

---

<sup>1</sup> On pense aux représentants SAFER nommés par la chambre dans chaque commune et qui occupent une position privilégiée dans la cession des terres (cf. entretien avec les représentants de la Confédération paysanne, le 28 mars 2013).

<sup>2</sup> Propos de Dominique Barrau, secrétaire général de la FNSEA, extraits de l'article « Photovoltaïque : les agriculteurs en pleine tourmente », *20 Minutes*, 8 décembre 2010.

<sup>3</sup> Un représentant fait part en CDNPS des « nombreuses discussions » qui ont animé la chambre depuis quelques semaines (compte rendu de la CDNPS du 10 juillet 2009).

<sup>4</sup> Extrait d'entretien du 10 juin 2013.

<sup>5</sup> *ibid.*

des institutions étatiques (Sencébé *et al.*, 2013). Enfin, une partie des substrats occupés sur la commune des Mées ont été préemptés dans le cadre d'un dispositif de portage foncier<sup>1</sup> de la SAFER avant d'être rétrocédée aux actuels propriétaires. Or, l'utilisation de cet instrument public foncier oblige à maintenir une activité agricole pendant au moins cinq années. Saisie de l'affaire, la SAFER attaque l'opérateur pour occupation illégale et l'oblige à verser en compensation 300 000 euros de dommages et intérêts. Cette affaire, non médiatisée, mais connue à l'intérieur de la profession<sup>2</sup>, comporte une dimension symbolique dans la mesure où elle rappelle à la profession les coûts collectifs qu'implique la maîtrise foncière des terres agricoles et dénonce le détournement, par certains, d'un instrument pourtant cogéré. Ces éléments participent du débat et réorientent la position de la chambre sur les parcs solaires. Il s'agit d'abord de protéger les terres agricoles, et non pas de soutenir les exploitants.

Jusqu'en 2009, la charte du guichet unique édictait des conditions en apparence sévères concernant l'utilisation des terres agricoles par les centrales PV au sol : son application devait conduire à formuler un avis défavorable sur les projets impactant les sols à excellent, très bon et bon potentiel agricole (classés A, B et C dans l'étude réalisée par la Société du canal de Provence en 1987), et sur les surfaces disposant d'une irrigation collective et ayant bénéficié d'aménagements fonciers. En réalité, ce critère exclusif permet par défaut à de nombreuses terres d'être éligibles à l'accueil d'une centrale (Thomann, 2011), la réglementation sur la défense des terres agricoles étant par ailleurs fragile (voir encadré ci-dessous). Lorsque la chambre intègre le guichet unique, elle demande donc à réactualiser la doctrine en modifiant les critères autorisant l'utilisation de terres agricoles par les parcs solaires.

#### **La défense du foncier agricole : une législation délibérément imparfaite ?**

En France, le recul des terres agricoles au détriment de l'urbanisation n'est pas un phénomène nouveau, mais il n'a cessé de s'accélérer depuis trente ans. Alors que l'équivalent d'un département tous les dix ans était consommé par les villes dans les années 1990 (Laugier, 2012), cette consommation s'effectue maintenant tous les sept ans et se réalise essentiellement (à 88 %) aux dépens des terres agricoles (CGEDD, 2012a). La région PACA est particulièrement touchée par ce phénomène, la superficie agricole utilisée ayant diminué de 12 % entre 2000 et 2010 (Agreste PACA, 2011), contre 3 % au niveau national. Le département des Alpes-de-Haute-Provence est l'un des départements les plus touchés de la région avec 13 % de diminution. Ainsi, malgré une législation de plus en plus soucieuse de la défense des terres agricoles, les compromis de développement locaux se

<sup>1</sup> On appelle « portage foncier » le fait d'acquérir et/ou de conserver la propriété d'un terrain par un établissement public dans l'objectif de la rétrocéder à la collectivité ou à une personne désignée par elle lorsque le projet est finalisé et peut démarrer.

<sup>2</sup> Plusieurs interlocuteurs différents (éleveurs du nord-ouest du département, agriculteur biologique du sud-est, président du syndicat des Jeunes agriculteurs) m'ont relaté, sous diverses formes, cette anecdote, et confié à son sujet leur opinion.



font encore largement en défaveur de ces espaces. Le développement des centrales PV au sol dans les Alpes-de-Haute-Provence va en partie s'appuyer sur cette « faiblesse » réglementaire.

La réglementation cherchant à freiner ce phénomène n'est pas récente, mais elle « tend à laisser la place à la régulation qui permet aux acteurs sociopolitiques en présence de s'adapter aux variations de leur environnement, au caractère évolutif et protéiforme des conflits sur l'espace » (Martin *et al.*, 2006 : 331). Dès 1967, la loi d'orientation foncière est censée assurer la protection de l'usage agricole des sols au travers d'outils de planification spatiale. En particulier, le plan d'occupation des sols (POS) attribue aux terres agricoles un classement en zone NC « censé garantir [leur] pérennité (...) sous quelques réserves mineures (possibilité par exemple d'installer des équipements publics, développement d'activités connexes liées au tourisme) » (Martin, 2013 : 71). Néanmoins, jusqu'au début des années 1980, l'enjeu de protection demeure faible, la croissance urbaine étant encore limitée : l'exode rural et la modernisation agricole ont libéré des surfaces importantes au profit des agriculteurs restants. Mais à partir de 1983, les lois de décentralisation transfèrent l'élaboration et la modification des POS aux municipalités, alors que les premières tensions sur le foncier agricole sont perceptibles. La réglementation des sols par l'autorité politique locale va alors davantage servir à réguler les rapports sociaux qui se nouent autour des valeurs foncières (Supiot, 2005) qu'à œuvrer à la défense d'un bien commun agricole. L'usage de la révision simplifiée permet de transformer au besoin ces espaces à vocation agricole en zones NA, dites d'urbanisation future, d'autant que le contrôle de légalité assuré par l'État est appliqué *a minima* (Merlin, 2013) du fait d'un désengagement lié à la fois à la multiplication des services instructeurs et à la diminution de ses effectifs (Nougarèdes *et al.*, 2014 : 2). La promulgation de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) en 2000 apporte à la réglementation de nouveaux principes visant à arrêter cette hémorragie foncière. L'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) demande ainsi aux maires « un projet de territoire partagé prenant en compte à la fois les politiques nationales et territoriales d'aménagement et les spécificités d'un territoire »<sup>1</sup>. Cette législation souhaite orienter les conditions d'un aménagement du territoire respectueux des principes du développement durable « par une gestion économe de l'espace »<sup>2</sup>. Cependant, tout comme le principe de « nécessité »<sup>3</sup> réglementant les droits à construire en zone agricole, le principe de gestion économe de l'espace a ouvert la voie à des interprétations permissives suivant les rapports de force locaux entre élus, État déconcentré et profession agricole. D'autant que l'appel au développement porté par les élus locaux trouve chez les préfets, ultimes arbitres dans le contrôle de légalité, des alliés « plus préoccupé[s] par l'action que par le contrôle et se montre[nt] très soucieux de maintenir des relations de qualité avec les élus » (Lascoumes, 1995 : 415). Le passage aux PLU n'a donc pas réussi à endiguer la consommation des espaces agricoles, d'autant que la croissance urbaine dans les territoires périurbains s'est accentuée.

Il faut attendre la loi de modernisation agricole de 2010 pour que le législateur renforce la sécurisation des terres agricoles. Elle oblige à la création d'une commission départementale de la consommation des terres agricoles<sup>4</sup> qui doit émettre un avis pour toute réduction des surfaces agricoles envisagée dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un PLU. Cet avis ne s'impose pas, mais s'en affranchir constitue un risque « et pèsera dans un rapport de force à l'occasion soit de l'élaboration de ces documents, soit d'un contentieux » (Martin, 2013 : 78). En février 2011, le législateur en précise par décret la composition et le fonctionnement. Cette commission n'est installée dans le département des Alpes-de-Haute-Provence qu'en mars 2012. Entre-temps, les municipalités ont pu profiter de son

<sup>1</sup> Tiré de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> *ibid.*

<sup>4</sup> Art. L.113-1 du code de l'urbanisme.

absence pour bénéficier d'interprétations préfectorales en faveur d'une réduction des espaces agricoles dans leurs nouveaux PLU. Plus généralement, les petites et moyennes communes n'ont pas l'obligation d'élaborer un PLU et peuvent garder les anciennes règles du POS pour réguler le foncier communal. Elles n'avaient cependant que jusqu'au 31 décembre 2009 pour réviser les parcelles qui voudraient accueillir des parcs solaires<sup>1</sup>. Passé cette date, elles doivent élaborer un PLU, au sein duquel elles peuvent prévoir des secteurs dédiés aux centrales PV au sol. Sur les six municipalités dont les projets de parcs solaires ont été ethnographiés, cinq avaient effectué une révision simplifiée de leur POS avant fin 2009. La sixième, plus tardive, s'appuie sur un outil d'aménagement spécifique<sup>2</sup> qui permet de réviser un secteur du POS après janvier 2010.

Ainsi, les nombreuses mesures législatives prises en faveur d'une protection des terres agricoles semblent se heurter à l'inertie des institutions publiques locales chargées de les appliquer. Cette inertie pourrait en partie s'expliquer par les enjeux économiques dont les terres agricoles sont l'objet dans la profession. Le plus souvent propriétés des exploitants, leur revente à l'urbanisation constitue une forme de retraite en compensation des maigres pensions versées par les caisses de solidarité agricole, et en l'absence d'une transmission familiale de l'exploitation. Les changements sociaux intervenus au sein de la profession et les problèmes de reproduction sociale qu'elle accuse, déjà pointés dans les années 1960 (Bourdieu, 1962), ainsi que les phénomènes d'exode rural et de déprise agricole de certains territoires, expliquent sans doute davantage le recul des terres agricoles que la faiblesse des réglementations censées stopper cette hémorragie.

Cette nouvelle charte, discutée à la fin de l'année 2009, n'est arrêtée qu'en janvier 2010. Elle témoigne d'un nouveau compromis, moins fondé sur des indicateurs technico-économiques que sur une inversion de la norme autorisant leur occupation par des parcs solaires. Il ne s'agit plus de protéger les terres censées être les plus productives, mais de définir celles pouvant les recevoir, au motif que leurs fonctions sont estimées plus secondaires dans l'économie agricole : « les surfaces de parcours, de landes, de sous-bois »<sup>3</sup>. Si « quelques terres agricoles » sont autorisées à accueillir des projets de parcs solaires, leur utilisation nécessitera des compensations. Le principe de compensation emprunte ainsi aux pratiques environnementales en la matière. De 2008 à 2010, le passage d'une norme inclusive à une norme exclusive constitue donc un durcissement objectif de la position du guichet unique sur les terres agricoles, à mettre au compte de l'entrée de la chambre d'agriculture.

L'autorisation d'utiliser certaines terres agricoles révèle cependant une position de compromis entre institutions au sein du guichet unique. Publiquement, la chambre tient un discours encore plus intransigeant :

Il y a une position de la chambre : cela ne doit pas se faire sur les terres agricoles. Et avec la chambre on se battra pour ça. Pourquoi [ces terres] ne sont pas utilisées depuis longtemps ? En fait, il y a des gens qui depuis longtemps veulent un bail, mais le propriétaire a un autre projet plus important. Et après on

<sup>1</sup> Art. L.123-19 b du code de l'urbanisme.

<sup>2</sup> La déclaration de projet créée par la loi du 27 février 2002, puis modifiée par décret le 22 mars 2010.

<sup>3</sup> Extrait du document de recommandations relatif au développement des technologies utilisant le rayonnement solaire dans le département des Alpes-de-Haute-Provence, janvier 2010.

en arrive toujours au même débat : c'est quoi des bonnes terres ? c'est quoi des mauvaises terres ? (...)  
Pour moi, tout est agricole. La forêt est agricole.<sup>1</sup>

Pris à la lettre, ce discours présente la terre agricole comme un bien inaliénable. Cependant, au sein du huis clos institutionnel du guichet unique, la charte apparaît plus souple dans l'application de ses critères. L'étude d'une partie des comptes rendus du guichet montre ainsi qu'il s'autorise des marges d'interprétation : avis positif pour un parc solaire sur des landes du moment que les accès à l'exploitation sont maintenus ou à condition d'une connaissance plus approfondie de la valeur des landes ciblées ; à l'inverse un parc est refusé sur un pâturage parce qu'il porte atteinte à l'activité globale de l'exploitation. Derrière l'apparence de critères stables, se jouent des conventions « moins stables et ordonnées autour de plusieurs systèmes de justification » (Torres, 2002 : 15). Elles sont le résultat d'un compromis entre les participants au guichet unique qui, par la prise en compte de leurs avis et recommandations, maintiennent, malgré leur divergence, leur disposition intentionnelle vers la réalisation d'un bien commun que l'implantation d'un parc devrait accomplir : pour la chambre d'agriculture, au travers des revenus complémentaires que le parc fournit à l'exploitant sans remettre en cause la valeur agronomique de l'exploitation ; pour le conseil général et la préfecture, par le développement économique que sa localisation engendre dans des espaces considérés comme improductifs.

#### *La préinstruction en guichet unique : un projet rogné de toutes parts*

Lorsque le projet de Sabatier est étudié en mai 2010 au sein du guichet, de nombreux avis indiquent les difficultés que soulève l'éventualité de sa réalisation. La chambre d'agriculture formule un avis opposé à celui qu'elle avait donné lors de la révision simplifiée : elle « souhaiterait que la partie des terres mécanisables comprise dans le projet soit épargnée »<sup>2</sup>. L'approbation d'une charte plus stricte sur l'occupation des terres agricoles qu'elle vient d'obtenir du guichet doit s'appliquer au projet de Sabatier, au risque d'être décrédibilisée par les autres institutions présentes. Le projet, qui prévoyait de couvrir une superficie de 16 ha, pour une puissance de 8 MWc, se voit potentiellement amputer de 2 ha.

Concernant les questions écologiques, la DDT rappelle les éléments à prendre en compte dans l'étude d'impact. Si le secteur boisé de 14 ha concerné par le projet ne bénéficie d'aucune mesure d'inventaire ni de protection environnementale, il nécessite « une évaluation des

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le président du syndicat des Jeunes agriculteurs des Alpes-de-Haute-Provence, le 10 juin 2013.

<sup>2</sup> Extrait du relevé de décisions du guichet unique départemental des Alpes-de-Haute-Provence du 28 mai 2010, p. 6.

incidences axée plus particulièrement sur la faune »<sup>1</sup>. La DDT reprend en partie les attendus de la CDNPS, sans présager d'une réduction du projet. En matière de paysage, la co-visibilité avec un monument historique nécessite de consulter l'architecte des Bâtiments de France.

Enfin, ERDF et RTE indiquent à l'opérateur que, compte tenu de nombreux autres projets de production en file d'attente, le projet ne peut pas se raccorder au poste source du secteur. Le projet n'offre donc pas, à ce moment de l'élaboration, toutes les garanties économiques qui justifieraient sa poursuite dans le court terme. L'opérateur va cependant continuer son élaboration, car la décision de renforcement des capacités d'absorption de ce poste d'ici cinq à six ans a été prise par RTE, même si l'établissement ne souhaite pas s'engager contractuellement. Cette contrainte explique aussi en partie la plus longue durée d'élaboration du projet, l'opérateur investissant sans urgence puisqu'il sait que sa production ne peut être connectée, et donc vendue, avant quelques années.

#### *Une étude d'impact dans les règles de l'art*

Une fois obtenu l'accord de principe du guichet unique, et recueillies les recommandations des différentes institutions présentes, l'opérateur se lance officiellement dans l'étude d'impact, tâche essentielle dans la réalisation du permis de construire. Il a en fait déjà commencé cette étude, et notamment son volet environnemental, qui nécessite une année complète d'observation du site. Comme on l'a déjà vu, Sabatier constitue une nouveauté procédurale pour l'opérateur, dont c'est le premier permis de construire soumis à enquête publique. Ce contexte favorise un surinvestissement dans l'étude d'impact, sachant que cet opérateur s'est déjà accoutumé depuis 2007 aux demandes et préconisations des pouvoirs publics, émanant principalement des agents chargés de la protection de l'environnement. Les projets réalisés auparavant ont très souvent concerné des espaces naturels. Les études d'impact ont ainsi fixé des normes d'estimation des mesures d'incidence, de réduction et de compensation dans des contextes environnementaux diversifiés. Les projets ont parfois été attaqués par des associations de défense de l'environnement, exigeant d'éviter les secteurs les plus riches d'un point de vue écologique<sup>2</sup>. Cette « pression » environnementale a donc été intégrée par l'opérateur dans l'élaboration, comme en témoigne le chef de projet de Sabatier :

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> Le président de l'association Calme-ici raconte par exemple la manière dont il a pu négocier avec les opérateurs : « Il y a plusieurs opérateurs contre lesquels on s'est élevé [dont Solarfocus]. On fait des recours. (...) L'opérateur était prêt à enlever certains permis de construire. (...) Donc, on demandait de retirer les parcs solaires des endroits où il y a de l'environnement. Et ils ont rassemblé leur parc. À P., le bilan environnemental était vraiment riche. Les parcs du début et de maintenant, cela n'a plus rien à voir. Il va y avoir ceux-là, et pas les autres » (extrait d'entretien du 28 janvier 2013).

On essaie d'être irréprochable à ce niveau-là. De prendre en compte tous les enjeux. Et suite à ça par exemple, [une association de défense de l'environnement sur autre projet] a donné un avis favorable à notre projet à partir du moment où on respectait tous les engagements qu'on avait pris dans notre étude d'impact. Voilà. Pareil pour l'association Calme-ici, qui est très vigilante, notamment par rapport à la préparation des sols. (...) On prépare la terre, onensemence le site. On fait notre installation. Si nécessaire, on réensemence s'il y a eu destruction en phase de travaux. On est certifié ISO 14001<sup>1</sup> : il y a un système de management environnemental en phase de chantier. On est très sensible à tout ça. On travaille dans les EnR, bon, on a un côté industriel certes, mais on prend aussi en compte l'aspect environnemental.<sup>2</sup>

L'opérateur veut paraître exemplaire dans le domaine environnemental qu'il considère implicitement supérieur aux autres domaines touchés par les conséquences de son installation. De ce point de vue, l'étude d'impact est particulièrement investie parce qu'elle remplit des objectifs susceptibles de contenter les différentes institutions chargées de l'environnement. L'insertion des associations de défense de l'environnement dans l'étude d'impact concourt au processus de crédibilisation des actions menées dans cette thématique. Ces associations sont perçues par l'opérateur, de la même manière que pouvait l'observer Pierre Lascoumes au début des années 1990, comme des intermédiaires potentiels des services d'État pouvant faciliter ou garantir la validité de l'étude d'impact (1994). Leur intégration à l'ajustement environnemental du projet peut également apparaître comme un moyen pour diminuer son risque contentieux. Ce surinvestissement dans les aménagements environnementaux trouve aussi une explication dans la culture professionnelle des chefs de projet formés, ou du moins sensibilisés, au développement durable : le sérieux apporté à la définition des compensations écologiques des conséquences de l'implantation d'un équipement considéré lui-même pour ses bénéfices environnementaux met en valeur une exigence environnementale qui correspond à l'idée qu'ils se font du poste qu'ils occupent et de l'entreprise pour laquelle ils travaillent.

Les études environnementales sont réalisées par des bureaux d'études en partie spécialisés dans cette activité. Ils sont souvent jugés en connaissance de leur renommée au sein de l'appareil technico-administratif : « Cet opérateur réalise des dossiers de qualité, nous dira un technicien, il s'entoure de bons bureaux d'études. »<sup>3</sup>. Ils sont souvent issus d'associations de

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une certification délivrée par l'AFNOR, organisme agréé par l'État. Elle définit les critères d'un « système de management environnemental [qui] donne à la direction, au personnel et aux parties prenantes extérieures l'assurance que l'impact environnemental fait l'objet de mesures et d'améliorations » (source : [www.iso.org](http://www.iso.org), consulté le 29 août 2016).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet de Solarfocus, 21 février 2012.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un technicien du conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, le 28 février 2012.

défense de l'environnement, ou intégrés à leur activité<sup>1</sup>, et partagent avec les techniciens une culture de l'administration de l'environnement façonnée par les politiques publiques nationales et européennes (Lacsoumes, 1991 : 205). Insérés depuis de longues années dans ces procédures, ils ont tout intérêt à appliquer avec zèle les méthodologies d'évaluation environnementale préconisées par les services instructeurs sachant que ces derniers sont leurs principaux donneurs d'ordre et leur sous-traitent de nombreux dossiers : loi sur l'eau, installations classées pour la protection de l'environnement, diagnostic faune-flore... L'expertise environnementale peut ainsi apparaître à certains égards comme un système clos, où les intérêts des producteurs et des évaluateurs sont fortement intriqués. Cette « forme de corporatisme » (Lascoume, 1991 : 209) rend ces bureaux d'études d'autant plus incontournables pour les opérateurs. On comprend aussi pourquoi le volet environnemental de l'étude d'impact est prédominant dans l'avis formulé par les services instructeurs.

#### *L'organisation du « tour des popotes »*

Une fois les grandes lignes du projet esquissées par l'étude d'impact, l'opérateur va tester les solutions qu'il envisage auprès des différentes autorités identifiées. Il va rencontrer individuellement chaque personne publique associée, suivant un protocole d'élaboration bien établi : « Et, au fur et à mesure de l'avancement des études, on rencontre les acteurs, au fil de l'eau, on leur présente l'état d'avancement du projet. Le retour des études qu'on a réalisées. Voir un petit peu leurs recommandations, leurs prescriptions par rapport à ce qu'on a du projet. Et on avance un peu comme ça au fil de l'eau avec l'ensemble des acteurs. »<sup>2</sup>

Tous les acteurs ne sont cependant pas également rencontrés avec la même application. L'opérateur vise les acteurs environnementaux en priorité. Il prête plus d'attention aux préconisations de la DREAL, plus spécialisée que la DDT sur les questions d'environnement, absente du guichet unique, mais qui représente l'Autorité environnementale (cf. chap. 3) et qu'il rencontre directement. Il ne néglige pas pour autant les observations de la DDT, même si elles paraissent moins importantes, ou en contradiction avec celles de la DREAL. Par exemple, la DDT n'est pas informée d'une demande particulière de la DREAL, ce qui provoque en aval des perturbations dans l'instruction<sup>3</sup>. Ces « incohérences » de l'instruction

---

<sup>1</sup> Une association de défense de l'environnement des Bouches-du-Rhône nous indique par exemple qu'elle est souvent sollicitée par les services de la DREAL pour effectuer des expertises environnementales (entretien du 1<sup>er</sup> février 2013).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet de Sabatier, le 21 février 2012.

<sup>3</sup> Le commissaire enquêteur note dans son rapport : « [La synthèse] ne concernait que les réponses reçues de la consultation du 12 mai et, de plus, la DDT n'avait pas connaissance de la procédure dérogatoire entreprise par la DREAL, sans information de la DDT » (rapport d'enquête du permis de construire du 15 février 2012, p. 40).

traduisent les sourdes tensions entre DDT et DREAL depuis que la DREAL, absente jusqu'en 2009, s'est imposée en tant qu'Autorité environnementale dans la procédure d'instruction et porte un regard critique sur la manière dont les projets ont été jusqu'ici suivis par la DDT. Un représentant de la DREAL se montre par exemple tranchant lors d'une CDNPS, considérant « que les services de l'État sont un peu menés “par le bout du nez” par les industriels, et il faut accepter qu'on ne fait pas pousser des parcs PV comme des arbres fruitiers »<sup>1</sup>. Mais l'opérateur reste à distance de ces querelles, comme il ne relève pas ces erreurs qui peuvent parfois lui coûter temps et argent. Il adopte une posture de déférence, certes jouée, mais soumise aux exigences de la puissance publique.

Autres acteurs rencontrés, les associations de défense de l'environnement : « On rencontre également le monde associatif, aussi en fonction de la sensibilité qu'il peut y avoir sur les territoires, les associations de protection de la nature. »<sup>2</sup> Peu nombreuses dans le département (deux sont reconnues comme telles par Solarfocus), il s'agit en fait d'associations militantes, qui ne veulent pas ou n'ont pas encore pu accéder à la reconnaissance institutionnelle<sup>3</sup> et intégrer les instances locales de gouvernance ou de gestion de l'environnement (Lascoumes, 1994).

Sur le projet de Sabatier, c'est l'association Calme-ici qui est sollicitée, avant qu'elle ait connaissance du projet. Solarfocus le lui présente avec les mesures de compensation envisagées. En échange, l'association rédige une lettre qui stipule : « Si [Solarfocus] respecte l'ensemble des engagements, l'association n'engagera aucune action contentieuse à l'encontre de ce projet. »<sup>4</sup>. L'étude d'impact participe donc aussi au déminage des opposants et constitue un outil de négociation interindividuel avec les différents acteurs se considérant chargés de la préservation des biens environnementaux. Cependant, ces dernières n'ont pas toutes le même poids dans les ajustements auxquels veut bien procéder l'opérateur. Ainsi, l'architecte des Bâtiments de France demande d'« éviter pour des raisons esthétiques que [les deux tranches qui constituent le parc] soient construites en parallèle »<sup>5</sup>. La demande, au-delà de son caractère incongru<sup>6</sup>, ne sera pas prise en compte, sans que l'opérateur ait à justifier sa décision. De même, dans le projet présenté l'année suivante en guichet unique, les terres

---

<sup>1</sup> Propos du représentant de la DREAL, compte rendu de la CDNPS du 16 octobre 2009, p. 4.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet de Sabatier, le 21 février 2012.

<sup>3</sup> Au sens du statut d'association agréée pour la protection de l'environnement attribué par la préfecture.

<sup>4</sup> Extrait de la lettre de Calme-ici du 28 janvier 2011.

<sup>5</sup> Extrait du rapport d'enquête publique, 15 février 2012, p. 40.

<sup>6</sup> Les panneaux doivent être orientés au sud pour optimiser leur rendement. Ne pas respecter cet impératif technique revient à les penser d'abord comme des objets esthétiques, la fonction productive étant secondaire.

agricoles, dont la chambre d'agriculture avait demandé le retrait, sont toujours comprises dans le projet.

*L'environnement, raison unique de réduction du projet ?*

Le 14 janvier 2011, le projet repasse en guichet unique. Il a été en effet notablement modifié depuis le mois de mai précédent. L'étude d'impact s'est focalisée sur l'évaluation des incidences environnementales. L'emprise ne concernait initialement aucun périmètre d'inventaire, de gestion, de protection au titre du patrimoine naturel ni d'habitat naturel reconnu d'intérêt communautaire (de type Natura 2000). Mais l'inventaire, réalisé par un écologue professionnel sur plusieurs saisons, repère environ 300 espèces végétales et animales inconnues jusqu'ici des services, nécessitant une réduction notable de la surface du projet. Sur les 14 ha d'emprise du boisement de chênes chétifs, seuls 7 ha restent ciblés. Des franges arborées seront conservées pour constituer des zones tampons avec le secteur Natura 2000 situé à proximité, et limiter les covisibilités avec l'autoroute et la zone artisanale au sud-ouest. Comme l'explique l'opérateur, « la réduction de surface de 16 ha à 9 ha fait suite aux études écologiques et paysagères réalisées dans le cadre de l'étude d'impact du projet qui ont identifié des enjeux forts respectés par [Solarfocus], d'où un resserrement important du projet »<sup>1</sup>.

Cette réduction ne suffit pas, au regard de l'instruction, à compenser à elle seule les conséquences sur les espaces naturels qu'engendre l'implantation de la centrale PV au sol. Elle s'accompagne de mesures de compensation, « négociées avec la DREAL »<sup>2</sup> au préalable. L'opérateur s'engage ainsi à planter 5 ha avec 500 arbres de 12 espèces dans une forêt distante de 5 km, au-dessus de la vieille ville de Sabatier, lieu récréatif pour la population locale, et à acheter 15 ha boisés situés à proximité du site et à en assurer la gestion environnementale pendant trente ans. Ces 15 ha correspondent à une norme de compensation établie selon un « ratio de 2 ha acquis pour 1 ha détruit (...) équivalence surfacique validée par la DREAL au regard des espèces impactées »<sup>3</sup>. Le commissaire enquêteur estime à environ 95 000 euros le coût de ces mesures compensatoires<sup>4</sup>. Ainsi, jusqu'ici, le projet semble s'ajuster exclusivement aux exigences environnementales. De terres agricoles à conserver ou à compenser, il n'est pas question. L'Autorité environnementale semble alors satisfaite au point

---

<sup>1</sup> Extrait du rapport d'enquête publique, 15 février 2012, p. 3 des annexes

<sup>2</sup> Extrait de l'entretien avec le commissaire enquêteur, le 9 février 2012.

<sup>3</sup> Extrait de l'avis de la DREAL du 16 janvier 2012, page 3.

<sup>4</sup> Extrait du rapport d'enquête publique, 15 février 2012, p. 41



qu'elle ne publie pas d'avis sur le projet<sup>1</sup>. Une relation de cause à effet paraît alors évidente entre l'accord préalable établi au cours de l'étude d'impact avec l'opérateur et l'absence d'avis formel de l'Autorité environnementale. On verra en effet dans l'étude suivante, sur la commune de Lions, que l'autorité publie son avis lorsqu'elle n'est pas d'accord avec l'étude d'impact. Elle effectue donc un tri entre les projets pour lesquels il est nécessaire de publier un avis sur l'évaluation des impacts environnementaux, les projets devant, selon ses propres critères, être encore améliorés et ceux dont elle considère qu'ils répondent en intégralité à ses exigences.

Lors du deuxième passage du projet devant le guichet unique, la chambre d'agriculture formule à nouveau un avis défavorable, souhaitant qu'il ne concerne pas les 2 ha de « terres agricoles mécanisables ». Cet avis « informel », formulé à l'oral, n'apparaît plus ensuite. En effet, un an plus tard, en janvier 2012, lorsque le permis de construire passe en enquête publique, la chambre d'agriculture ne formule aucun avis, ce qui vaut tacitement avis favorable. Dans la synthèse du guichet unique du 14 janvier 2011, datée du 16 août 2011, la DDT ne retient que les accords de la chambre d'agriculture formulés lors de la CDNPS et de la révision simplifiée du POS. Elle ne mentionne pas son désaccord, déjà formulé en guichet unique en mai 2010 et réitéré en janvier 2011. La DDT signale au contraire le « peu d'impacts sur l'agriculture, une partie du terrain étant toutefois utilisée en jachère », renvoyant le lecteur à la « position de la chambre d'agriculture pour la partie agricole », absente de cette synthèse. Il faut alors dépouiller le rapport d'enquête ou se référer au tableau de bord de suivi interne de la DDT pour trouver trace de ce désaccord. En entretien, le technicien de la DDT s'étonne lui-même du silence de la chambre lors de l'enquête publique, alors qu'elle avait manifesté son opposition en guichet unique : « À Sabatier, [la chambre d'agriculture n'a] rien dit à l'enquête publique, alors qu'il y avait un enjeu agriculture. Ils n'ont rien dit, alors qu'ils nous ont fait une telle pression. »<sup>2</sup> Les actions menées par l'équipe-projet après ce deuxième guichet unique expliquent ce revirement de la chambre d'agriculture.

Certes, Solarfocus a bien rencontré la chambre d'agriculture durant l'étude d'impact. Mais cela ne l'a pas fait changer d'avis. Au contraire, on a vu que sa position s'était durcie entre la révision simplifiée et le permis de construire. L'opérateur maintient les surfaces agricoles à l'intérieur de son projet à ce moment-là pour des raisons de viabilité économique. Si les 2 ha contestés sont supprimés, les 7 ha restants fourniraient une puissance de 3,5 MWc. Le projet

---

<sup>1</sup> L'avis est alors tacitement favorable.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DDT des Alpes-de-Haute-Provence, 28 février 2012.

ne serait amorti qu'en vingt ans<sup>1</sup>. Or, le tarif d'achat n'est garanti que sur cette période, ce qui n'assure pas un profit minimal à l'opération. L'ajout de la surface des terres agricoles est donc nécessaire pour que le projet affiche une rentabilité *a minima* finançable par des banquiers. L'opérateur espère donc que la chambre se ravisera et ne formalisera pas un avis qui pour l'instant est seulement oral. En effet, un avis défavorable de la chambre d'agriculture versé à l'enquête publique porterait atteinte à la sécurité juridique du projet<sup>2</sup>. Face à cette difficulté, l'opérateur se tourne vers le propriétaire, qui dispose de ressources professionnelles et politiques. Jusqu'ici muet, ce dernier reprend la main sur le dossier, comme il l'indique en entretien :

La chambre d'agriculture ne nous a pas aidés. Ils étaient neutres dans les Hautes-Alpes. La chambre des Alpes-de-Haute-Provence était opposée au projet. Mais avec l'appui [du député-maire de Sabatier]... J'avais eu 2 hectares d'arrachés lors de mise en place du périmètre de captage. Cela a fait l'objet de discussions pour avoir l'autorisation de faire. Je connais le directeur de la chambre d'agriculture du 04. Je connais [le Président] de la chambre régionale d'agriculture de PACA. On était la plus grosse exploitation des Hautes-Alpes. On est connus. Ils ont compris la démarche d'agriculteur qu'on avait. On est connus. Cela s'est fait. Je suis allé voir le maire. Il m'a soutenu. [Solarfocus] a dépensé de l'énergie, de l'argent et du temps pour faire aboutir ce projet.<sup>3</sup>

Plusieurs canaux et arguments ont été mobilisés pour convaincre la chambre d'agriculture. À la tête d'une « grosse exploitation », et président d'un groupement d'arboriculteurs, le propriétaire connaît personnellement des dirigeants hauts placés dans le monde agricole : ici le directeur de la chambre des Alpes-de-Haute-Provence et le président de la chambre régionale. Mais il n'a pas de relations directes, ou est peut-être en froid, avec le président de la chambre des Alpes-de-Haute-Provence, qui reste décisionnaire et à l'origine du positionnement de la chambre. Il « active » donc le député-maire de Sabatier, partie prenante indirecte du projet, et qui lui est redevable depuis que le périmètre de captage en eau potable de la ville a supprimé deux hectares de pommiers de sa propriété. L'ancienneté des fonctions du maire de Sabatier en fait une personnalité politique de premier rang dans le département. Il peut donc discuter directement avec le président de la chambre, ou être amené à partager des moments politiques communs<sup>4</sup>, occasions d'échanges informels. Le président de la chambre a

---

<sup>1</sup> Ce résultat se base sur les calculs du commissaire enquêteur, qui estime à environ quinze ans le délai d'amortissement pour un projet de 4,5 MWc, « en supposant négligeables les frais de fonctionnement », dont le montant annuel est estimé à 750 000 €/an (p. 42 du rapport d'enquête).

<sup>2</sup> Un juge peut s'appuyer sur l'avis d'une personne publique associée pour formuler un argumentaire à l'encontre d'un projet. La chambre peut d'ailleurs elle-même attaquer le projet, même si ce type de pratiques fait moins partie du répertoire d'actions utilisé par ce type d'institution pour défendre ses intérêts. Cependant, l'attaque d'un projet de parc solaire par la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône à la même époque, sur des motifs similaires, manifeste l'évolution des pratiques d'une institution, plus habituée des compromis feutrés que des procédures contentieuses, au fur et à mesure que l'enjeu de la défense des terres agricoles s'accroît.

<sup>3</sup> Entretien avec le propriétaire du terrain, le 25 juin 2013.

<sup>4</sup> Réunions en préfecture ou au conseil général, inaugurations, cérémonies, autant d'occasions pour ce personnel politique d'échanges, de régulations, sur des dossiers auxquels ils sont intéressés.

pu aussi être approché par son directeur et par le président de la chambre régionale, qu'il côtoie régulièrement. Les arguments que peuvent avancer ses alliés professionnels et politiques sont nombreux : c'est une « démarche d'agriculteur », et non pas de propriétaire bailleur comme cela a pu être le cas sur la commune des Mées ; l'argent du parc solaire est destiné à investir dans les outils de production, sachant que la filière arboricole est en difficulté ces dernières années ; il ne s'agit pas d'un nouvel exploitant, dont la stabilité n'est pas acquise, mais d'une famille présente sur le territoire depuis cinquante ans, qui a fait la preuve de son attachement rural. L'obtention de l'accord de la chambre d'agriculture découle peut-être aussi de négociations, reposant par exemple sur des décisions administratives ou politiques attendues par la chambre dans d'autres domaines d'action publique que pourraient faciliter les ressources politiques et institutionnelles dont dispose le maire de Sabatier. L'enquête ne nous a pas permis de détailler précisément la nature de ces échanges, mais montre que cette intervention politique a été déterminante pour persuader le président de la chambre d'agriculture de ne pas faire barrage à ce projet, en négligeant simplement de fournir un avis lors de l'enquête publique sur le permis de construire.

L'absence de revendications sur les terres agricoles impactées s'explique aussi par les transactions environnementales opérées pour le compte du patrimoine agricole. L'Autorité environnementale demande à l'opérateur de réaliser un dossier de demande de dérogation, procédure conforme au code de l'environnement lorsqu'un aménagement détruit des espèces protégées et leur habitat, et aussi afin de « prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et d'autres formes de propriété »<sup>1</sup>. Cette demande élargit théoriquement le champ des impacts et de leur compensation à ceux agricoles. Mais, dans les faits, le dossier comporte les mêmes mesures. Les réductions et compensations proposées, alors qu'elles relèvent de mesures de protection et de conservation environnementales, englobe, pour l'Autorité environnementale, les atteintes aux espaces agricoles. Elle aurait pu par exemple faire acheter à l'opérateur d'autres terres agricoles ou verser des dédommagements à des acteurs du monde agricole. Elle est sur ce point suivie par les autres acteurs chargés de l'évaluation du projet.

Le comité scientifique régional chargé d'évaluer la demande de dérogation la juge en l'état recevable. Le commissaire enquêteur, chargé de l'enquête publique sur le permis de construire, justifie son avis en s'appuyant sur l'argumentaire du comité. Considérant la demande « solide et recevable [, il considère que,] sur l'utilisation d'une parcelle agricole, le

---

<sup>1</sup> Article L.411-2 du code de l'environnement.

dossier est axé sur l'acquisition de 15 ha boisés qui seront conservés et entretenus »<sup>1</sup>, même si ces 15 ha n'ont rien d'agricole et ont été dès le départ acquis pour des raisons environnementales. Il estime de toute manière que « seules pourraient être conduites sur ce terrain des cultures à caractère "biologique", [mais] qu'en raison de ces contraintes, liées [au périmètre de captage], les terres (...) n'ont plus vocation à constituer des terrains de culture »<sup>2</sup>.

Il y a là un glissement manifeste de l'instruction dans la conception de l'avenir de l'agriculture. D'une part, celle-ci ne peut être biologique, alors que le département des Alpes-de-Haute-Provence accueille de nombreux agriculteurs développant ces méthodes (Volle, 2006). D'autre part, en étant compensée par des espaces naturels, l'agriculture devient un patrimoine, qui peut être remplacé par un autre jugé équivalent. La dimension productive devient secondaire. La prise en charge environnementale de la question agricole procède d'une réinterprétation de ses fonctions, privilégiant sa dimension patrimoniale sur celle qui est productive.

#### 2.4 Un projet ajusté aux forces et faiblesses institutionnelles de son territoire

Ainsi, l'instruction pourrait laisser penser que la traduction locale des normes établit un compromis entre l'aménagement et la protection des espaces. Les instances de gouvernance, existantes ou créées à l'occasion de l'arrivée des centrales PV au sol, pourraient apparaître comme des instruments facilitant ces compromis. Or, au lieu de résulter d'une délibération performative, à partir des choix établis au regard de hiérarchies partagées entre les participants, le projet s'ajuste plutôt à partir d'échanges bilatéraux entre les différentes autorités propriétaires des segments thématiques du territoire. Ces échanges reflètent les capacités de ces dernières à appliquer les positions et normes qu'elles promeuvent. Le projet s'ajuste aux degrés d'influence que chaque acteur ou groupe d'acteurs établit dans la défense de ses intérêts spatialisés : les rigidités rencontrées dans les espaces naturels sont compensées par les faiblesses institutionnelles des acteurs agricoles, identifiées par l'opérateur, qui peut s'appuyer sur les ressources politiques et professionnelles de son groupement pour désactiver leur positionnement protectionniste.

L'opérateur règle son projet en fonction des forces et faiblesses institutionnelles constituées sur les différents espaces convoités, et de ses propres ressources institutionnelles et attentes économiques. L'instruction apparaît comme un système d'ajustement aux hiérarchies

---

<sup>1</sup> Rapport d'enquête publique, 15 février 2012, p. 34.

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 36.

institutionnelles établies sur un territoire donné. L'équipe-projet semble ainsi d'autant plus maîtriser l'espace de discussion institutionnelle que les deux autres types d'espaces de discussion, publique et discrète, sont réduits ou inexistantes. Le caractère privé du projet, comme la maîtrise de l'espace local de discussion publique, diminuent d'autant les mobilisations que le projet pourrait susciter.

La formalisation du projet au regard du système d'acteurs et des jeux d'influence croisée qui s'établissent à Sabatier contraste avec l'exemple suivant de la commune de Lions. Dans ce deuxième cas, l'équipe-projet cherche à s'appuyer sur la légitimité politique dont bénéficie le projet pour justifier des arbitrages qu'elle effectue entre développement et atteintes environnementales. Ce surcroît de légitimité institutionnelle participe en grande partie à son échec. Malgré des soutiens institutionnels en apparence équivalents, le dénouement opposé que connaissent les projets de Sabatier et de Lions manifeste l'incertitude et la complexité auxquelles s'exposent les projets lorsqu'ils se soumettent aux espaces de discussion institutionnelle. Ainsi, dans le cas de Lions, une instruction favorable au projet mais construite à partir d'un rapport de force interinstitutionnel, conduit les institutions ignorées à utiliser le conflit pour défendre leur conception de l'aménagement du territoire par les parcs solaires.

### **3 Lions, une légitimité politique à toute épreuve ?**

#### **3.1 Une équipe-projet animée par de fortes ambitions**

Le projet de Lions est l'un des plus grands parcs solaires qui ont été envisagés au niveau national<sup>1</sup> de 2007 à 2013, avec une superficie d'environ 200 ha, pour une production de 100 MWc. Il témoigne des ambitions d'un nouveau maire, qui souhaite saisir l'occasion pour s'affirmer dans le paysage politique local. À l'inverse des communes voisines situées dans le périmètre de l'étang de Berre, sous l'influence de la croissance de la métropole marseillaise (Vauzelle, Maurel, 1999), Lions n'a pas « explosé » démographiquement ces vingt dernières années<sup>2</sup>. Elle comprend un peu moins de 700 habitants, pour une superficie de 2 085 ha, alors que les communes limitrophes atteignent plusieurs milliers d'habitants pour des superficies égales ou inférieures<sup>3</sup>. Le village s'organise autour d'un regroupement de maisons établies le

---

<sup>1</sup> Si ce parc solaire avait vu le jour, il aurait été le second en termes de superficie au niveau national, le plus étendu en 2013 étant celui de Toul-Rosière (Meurthe-et-Moselle), qui occupe une surface 367 ha.

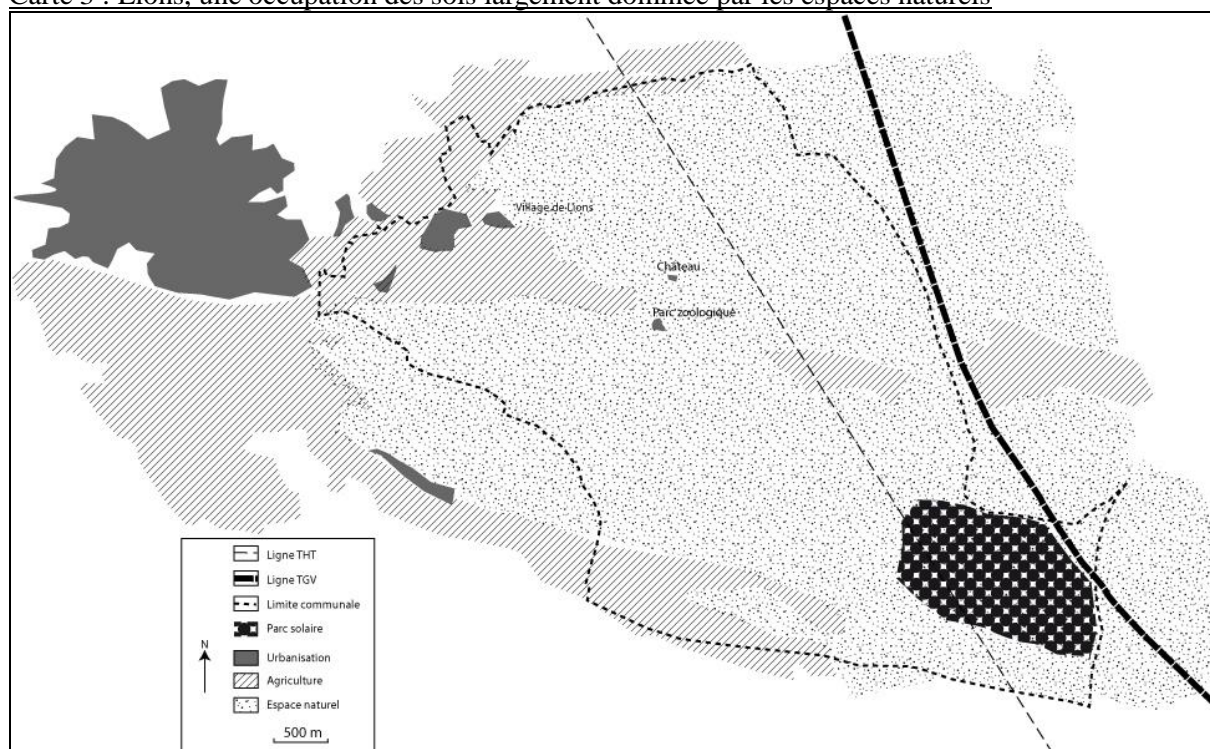
<sup>2</sup> Alors que la population de la commune de Lions augmente de 315 à 687 habitants de 1968 à 2011, ses voisines passent respectivement de 3 505 à 9 600 habitants et de 2 560 à 9 250 habitants sur la même période (source INSEE).

<sup>3</sup> Elles occupent respectivement une superficie de 1 910 et de 6 530 ha. Par comparaison, la taille moyenne des communes au niveau national est de 1 488 ha, au niveau régional de 3 200, et au niveau départemental (Bouches-du-Rhône) de 4 274. Ces chiffres montrent surtout la relative indépendance entre des variables démographique et

long d'une petite rivière. Environ deux kilomètres en amont, un château et un zoo font la renommée de la commune, accueillant plusieurs dizaines de milliers de visiteurs chaque année (deuxième attraction touristique de la région). Ce n'est donc pas le manque de ressources financières communales qui a prioritairement suscité le projet, même si les besoins d'équipements ne manquent pas avec l'accueil de familles aisées à la recherche de services publics de proximité.

Le projet de centrale PV au sol est situé sur un terrain communal éloigné de toute habitation, au milieu d'un vaste espace naturel essentiellement constitué de garrigues, traversé par une ligne à très haute tension et jouté par la ligne à grande vitesse Lyon-Marseille (carte 3). Le site n'est pas visible directement depuis les principaux axes de circulation (ou sinon considérés comme valorisant par une majorité des autorités instructrices au travers d'une vision fugitive depuis le TGV). La zone Natura 2000 à l'intérieur de laquelle le projet prend place l'installe dans des enjeux environnementaux de première importance. La commune ne se situe pas, à l'inverse de celle de Sabatier, en secteur loi Montagne, et n'est donc pas assujettie, pour la révision simplifiée de son POS, à un avis favorable de la CDNPS.

Carte 3 : Lions, une occupation des sols largement dominée par les espaces naturels



Source : Google Maps. Cartographie de l'auteur.

géographique. Lions n'est pas une grande commune en chiffres absolus, mais sa démographie comparée à sa superficie indique d'importantes disponibilités foncières. On verra plus précisément ces questions et la manière dont on peut calculer cette disponibilité dans le chapitre 7.

### *Un parc solaire pour servir les ambitions du maire*

Le nouveau maire, élu en 2008, n'est sur la commune que depuis une dizaine d'années. Militaire de carrière, il a participé à la gestion de l'entreprise familiale, exploitante de barrages hydroélectriques. Il entre à la mairie en 2006 à la faveur d'une élection partielle et devient adjoint<sup>1</sup> dans l'équipe municipale. En 2008, il se présente contre le maire sortant et gagne les élections en mobilisant les électeurs notamment sur un nouveau projet de parc solaire. En effet, il critique un projet de centrale PV au sol de 12 MWc sur une superficie de 20 ha, élaboré en 2007 par le maire sortant. Il considère que « l'endroit choisi par [l'opérateur] c'était n'importe quoi, avec des tas [d'oiseaux], et en covisibilité avec la route »<sup>2</sup>. Le secteur en question se situe à l'intérieur d'un terrain communal de 1200 ha, sur lequel sont également prévues une carrière et des éoliennes. Ces dernières ont peu de chances d'être réalisées en raison de la proximité de la patrouille de France<sup>3</sup> et la carrière serait, selon lui, source d'importantes nuisances : « Cela fait 128 camions qui traversent la commune, là, plus la pollution, plus la poussière ! ». Au lieu des trois projets (éolien, carrière et solaire) pour environ 180 ha, il préfère « un projet qui impacte la même zone, mais en moins perturbant ». C'est en partie sur ce programme qu'il se fait élire en 2008<sup>4</sup>.

Au lendemain des élections, la communauté d'agglomération à laquelle appartient Lions relance l'élaboration de son schéma de cohérence territorial (SCOT) et consulte ses nouveaux élus. La rencontre avec le bureau d'études techniques chargé du SCOT participe alors du redimensionnement du projet :

En septembre 2008, je dois positionner mon projet au sein du SCOT de [l'agglomération]. Le [bureau d'études] me demande. (...) Le SCOT disait qu'il fallait éviter le mitage. Mais le parc faisait qu'on évitait tout ce tonnage en CO<sub>2</sub>. Et en plus il y avait la production électrique. Donc, soit on en fait beaucoup des petits. Ou on en fait un de taille conséquente, au lieu d'en disperser de partout.<sup>5</sup>

Le maire souhaite inscrire son action à l'échelle intercommunale. Nouvel élu, minoritaire au sein d'une communauté d'agglomération dominée par la gauche, il semble être habité des mêmes ambitions et partager les mêmes contraintes politiques qu'un conseiller général du département de l'Yonne décrit par Marc Abélès à la fin des années 1980 : « À la différence

---

<sup>1</sup> Adjoint aux sports et aux associations.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Lions, le 15 janvier 2013.

<sup>3</sup> Le permis n'a pas été accordé en 2003 en raison des servitudes aéronautiques auxquelles est soumis le secteur, qui fait partie de la zone d'entraînement de la Patrouille de France.

<sup>4</sup> Le maire m'explique qu'il a « enquêté 210 maisons sur les 260 que compte le village » pendant les huit mois qui ont précédé l'élection municipale. La présentation des trois projets réalisée individuellement dans chaque foyer lui fait remarquer qu'« il n'y a pas de pro pour la carrière, 50 % pour l'éolien, et tout le monde pour le PV » (extraits d'entretien avec le maire de Lions, le 23 avril 2013).

<sup>5</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Lions, le 15 janvier 2013.

d'autres éligibles qui bénéficient d'emblée d'une insertion dans l'appareil local, ou d'une appartenance à un réseau transcommunal cohérent, c'est ici à l'élue de créer les conditions indispensables à sa pérennité » (1989 : 142). Le surdimensionnement du parc peut ainsi être compris comme l'affirmation d'une « appartenance à un parti et de la référence idéologique qu'elle suppose » (*ibid.*) : soit pour le maire de Lions son affiliation à la politique gouvernementale, alors à droite et animée d'une volonté d'essor industriel à laquelle il souhaite que la centrale PV au sol soit identifiée. Mais le projet entre également dans une stratégie d'affiliation intercommunale et de reconnaissance identitaire vis-à-vis de ses administrés et de l'agglomération, en l'inscrivant dans une programmation présentée comme cohérente à l'échelle de l'intercommunalité. Le projet ne sera pas pour autant inscrit dans le SCOT, mais constitue l'une des actions politiques déployées par le maire, marquée par l'excès et l'esprit d'entreprise qui pallient ici « l'absence d'un réseau local support de légitimité. » (*ibid.* : 143). Le projet va ainsi susciter la visite de plusieurs responsables départementaux et nationaux de l'UMP. En 2014, le maire est réélu et présent en position éligible sur les listes sénatoriales. Le projet de parc solaire peut ainsi être compris à l'intérieur d'un travail plus global de notabilisation du maire, cherchant à garantir son investiture par un grand parti politique, et par suite, sa réélection.

C'est à partir de cette nouvelle ambition qu'il relance le projet de parc en ouvrant un appel aux opérateurs. Cinq d'entre eux proposent leurs services. Le choix du conseil municipal se porte sur la société Wattsun<sup>1</sup>, la mieux-disante économiquement : en sus des 4 000 €/ha/an pour la location des terrains communaux, elle propose à la mairie un intéressement à la production (1,5 %) <sup>2</sup> et le versement de 100 000 € une fois le parc édifié. Cette société tient en effet à obtenir la réalisation du projet.

#### *Wattsun, une PME « industrielle » des EnR*

Wattsun se classe, selon la typologie proposée dans le chapitre 2, dans les PME des EnR de l'éolien. Dans les faits, ses fondateurs et sa trajectoire de développement recoupent plusieurs secteurs économiques et professionnels. Créée en 2004 par un grand groupe de distribution français, elle développe d'abord un projet de centrale hydroélectrique en Guyane, qu'elle revendra à EDF. Son activité se diversifie ensuite dans l'éolien et la méthanisation, en France et au Brésil. Son directeur actuel est alors recruté pour sa connaissance du secteur éolien. À la fin des années 2000, la société commence à développer des projets de centrales PV au sol,

---

<sup>1</sup>Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom de l'opérateur a été modifié.

<sup>2</sup> L'intéressement est d'autant plus rentable que le parc solaire est important.



d'abord en Grèce, puis en France. Son antenne en PACA est à l'avant-garde des opérateurs régionaux de parcs solaires et démarche des communes dès 2007, notamment dans les Alpes-de-Haute-Provence. En 2008, lorsque Lions lance son projet, elle est déjà connue des services municipaux et des élus. Son offre retient l'attention du nouvel exécutif pour des raisons économiques (c'est un des rares opérateurs à proposer aux municipalités un intéressement à la production<sup>1</sup>), par son assise financière rassurante et en raison d'une identité professionnelle à laquelle le maire est sensible : elle met moins en avant un discours écologique, rejeté par le maire<sup>2</sup>, que le thème de l'innovation industrielle<sup>3</sup>. La trajectoire de développement de cette entreprise décrit une appropriation de différentes EnR sous leur forme massive<sup>4</sup> et une proximité avec les grands groupes. Cette dernière caractéristique contraste avec celles des autres PME des EnR, défenseuses de petits projets locaux et défiantes à l'égard des opérateurs historiques de l'énergie en France. La part importante de l'hydroélectrique et de l'éolien dans son portefeuille d'activités a forgé une élaboration privilégiant une approche réglementaire et juridique à l'association des parties concernées par les conséquences des projets.

#### *La recherche d'une légitimité politique*

La vision politique du maire fait donc écho chez Wattsun à une conception industrielle des projets, qui rejoint plus globalement une ambition à réaliser de « grands projets ». Le chargé de développement de Wattsun ne cache pas son enthousiasme en se remémorant ce moment : « Le maire nous dit alors : « On peut produire l'ensemble de l'électricité de la communauté de communes. Je vous mets à disposition 200 ha pour dire ce qui va le mieux écologiquement. » On s'est engouffrés là-dedans, car c'était le projet d'une vie : c'est ce que nous disait notre PDG. »<sup>5</sup> L'ambition politique du maire persuade l'opérateur du bien-fondé d'une installation de grande surface. L'intégration du projet au sein d'une planification intercommunale renforce cette adhésion, comme l'indique le chargé de développement : « C'était une idée intéressante de produire pour l'ensemble de la collectivité. »<sup>6</sup> Par ailleurs, l'élite municipale de

---

<sup>1</sup> Parmi les différents opérateurs rencontrés, Wattsun est le seul à dévoiler ce type de pratique commerciale. D'autres s'y refusent. Mais l'enquête n'a pas interrogé tous les opérateurs, ni ne les a questionnés systématiquement sur cette pratique, sachant le sujet délicat à aborder car souvent couvert par le secret industriel.

<sup>2</sup> Le maire déclare : « Je ne suis pas écolo : c'est le parti qui me sort le plus des yeux » (extrait d'entretien du 15 janvier 2013).

<sup>3</sup> Le maire avoue : « Ce genre d'énergie me plaisait » (extrait d'entretien du 15 janvier 2013), au sens d'une production massive d'électricité renouvelable déjà connue et appréciée au travers de la société familiale d'exploitation de barrages hydroélectriques.

<sup>4</sup> Le chargé de développement de Wattsun lâche : « L'idée c'était de faire du mégawatt » (extrait d'entretien du 13 décembre 2011).

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> *ibid.*

l'aménagement fait preuve de sa capacité à mobiliser sa population dans une réunion organisée en 2009, dont le succès manifeste l'adhésion locale que suscite le projet. Cette réunion convainc l'opérateur de la légitimité politique du projet : « [Lors de cette réunion] on nous a transcendés. On [nous] a dit : "C'est bien" »<sup>1</sup>, d'autant plus qu'au début de 2010, en pleine campagne pour les élections régionales, plusieurs réunions publiques accueillent sur la commune des personnalités nationales de l'UMP, dans une mise en scène des appuis politiques au projet.

Élite municipale de l'aménagement et opérateur, sans service de communication interne et sentant la nécessité de maîtriser l'image d'un projet qui devra être présenté régulièrement en public, font appel à une agence de communication. Outre la production d'éléments de langage communs, comme « "parc solaire" au lieu du terme "centrale", [parce que] la DREAL disait que cela faisait trop centrale nucléaire », cette agence est toujours associée aux « négociations avec les organismes »<sup>2</sup>. Pour l'instruction, l'équipe-projet de Lions concentre ainsi, au-delà du savoir-faire technique de l'opérateur, basé sur le référentiel éolien, des compétences en communication qui visent la construction et l'entretien d'une légitimité du projet à diffuser publiquement.

### 3.2 L'instruction comme construction d'un système politique d'alliances et de défiances institutionnelles

#### *Une approche essentiellement technique de l'élaboration du projet*

Fin 2008, dès validation de l'accord entre la mairie et Wattsun, l'opérateur démarre les études techniques. Wattsun n'a encore jamais construit de parc solaire et préfère, en l'absence d'une expérience aboutie, reproduire les méthodes déjà éprouvées dans l'éolien : « Le directeur, il appliquait les méthodologies qui avaient réussi dans l'éolien, d'où il venait. Quand on a signé, on verrouille et on fait nos études (...) pour faire arriver le projet à maturité. »<sup>3</sup> Maire et opérateur ont connaissance de la durée des études : « Je savais que cela prenait du temps, ce type de dossier. »<sup>4</sup> Le montage du dossier implique toujours le traditionnel « tour des popotes » institutionnelles. Fin 2008, l'opérateur rencontre les services de l'État, en particulier la DREAL, car le terrain est un site protégé au titre de Natura 2000<sup>5</sup> et appartient à une zone

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le directeur de Wattsun, le 12 février 2013.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Lions, le 15 janvier 2013.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le chargé de développement de Wattsun, le 13 décembre 2011.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Lions, le 15 janvier 2013.

<sup>5</sup> Plus précisément, il s'agit d'une zone de protection spéciale (ZPS), principalement justifiée ici par la présence de l'aigle de Bonelli, espèce en voie de disparition au niveau national (28 couples recensés en 2008 – source : Ligue de protection des oiseaux), dont 50 % des effectifs sont localisés dans le département des Bouches-du-

d'inventaire d'intérêts écologiques. La DREAL, qui n'est pas encore à l'époque désignée comme Autorité environnementale<sup>1</sup>, demande, protocole oblige, une étude d'impact sur un an. L'étude commence en février 2009 pour assurer une année d'observation afin de garantir la validité scientifique des résultats. L'approche mise en œuvre est donc essentiellement technique. Il s'agit, comme le dit le maire, d'un « dossier » à monter et non d'un projet à élaborer.

Cependant, comme pour le projet de Sabatier, l'étude d'impact est aussi l'occasion de rencontrer les personnes publiques associées qui sont concernées. Quatre thématiques sont particulièrement concernées : le risque incendie, l'environnement, le paysage et l'agriculture. Chacune ne va pas être investie de la même manière. Un accord est rapidement trouvé avec les pompiers concernant la protection incendie, puis avec la chambre d'agriculture pour le maintien d'espaces de pâturage, mais le compromis se révèle moins aisé concernant l'environnement et le paysage.

#### *L'intérêt de la DDTM et de la sous-préfecture*

L'État local, principale autorité sur ces deux thématiques, ne coordonne pas encore à cette époque les différents avis de ses services. Le premier guichet unique d'instruction ne se réunit dans les Bouches-du-Rhône qu'en avril 2010. Le document de préconisation et de cadrage réglementaire pour l'implantation des centrales PV au sol n'est publié qu'en juin 2010. Courant 2009, chaque service réagit encore séparément à partir de ses normes d'instruction. Or, la DDTM, la DREAL et le SDAP (service départemental de l'architecture et du paysage) n'ont pas à cette époque une vision univoque de l'ambitieux projet de Lions. L'opérateur, dans son tour des services, ne rencontre pas les mêmes réactions. La DDTM est intéressée par un projet qui rejoint sa volonté de changement d'échelle dans la planification territoriale. L'échelle de production intercommunale séduit des techniciens, qui promeuvent par ailleurs la mutualisation des compétences des collectivités au travers de la réalisation de SCOT :

Mais nous, sur le projet [de Lions] on s'est posé la question, quand on a délivré le permis... (...) Mine de rien, malgré l'énormité du projet... Aussi étonnant que ça puisse paraître, c'était peu visible. Hormis une visibilité furtive depuis le TGV, qui était complètement assumée à ce moment-là et, après, par rapport à la voie, la seule route qui longeait, ça passait aussi. Après on s'est demandé : si on nous demande de faire un nombre important de MW, est-ce que ce n'est pas intéressant, plutôt que de morceler le territoire avec plein de petits projets, pourquoi ne pas en faire un gros ? Parce qu'après, les petits projets partout, ça fragmente le territoire. (...) Donc c'est vrai que ce n'est pas évident d'arriver à gérer ça, donc c'est vrai qu'on avait demandé, dans le cadre des

---

Rhône. Espèce phare, elle a mobilisé de nombreux efforts de conservation à la fin des années 2000 (plan national d'action, programmes de recherche...) et notamment la création de cette ZPS.

<sup>1</sup> Elle le sera le 30 avril 2009 (décret n° 2009-496) pour tous les projets et plans ou programmes dont le pétitionnaire est une collectivité et dont la décision est de compétence locale. Les premiers avis ne sont publiés qu'à partir du mois d'octobre.

SCOT, à ce qu'il y ait des réflexions là-dessus et des positions...<sup>1</sup>

Ainsi, avant la mise en place du guichet, la DDTM est animée de questions d'aménagement et de planification, qui orientent son instruction des projets. Un nouveau sous-préfet délégué aux EnR est nommé en septembre 2009. Précédemment secrétaire général de la préfecture de la Somme, il a été confronté à de nombreux projets éoliens. Selon lui, les services de l'État doivent accompagner « en amont les porteurs de projets »<sup>2</sup> pour ajuster ceux-ci à leur environnement<sup>3</sup>. La DDTM et la préfecture soutiennent le projet de Lions et travaillent à son ajustement, notamment sur des questions paysagères :

On avait associé [des paysagistes] sur les permis de construire pour nous aider et on était tous d'accord pour dire qu'à un moment les personnes qui venaient, depuis le TGV, de traverser de nombreux espaces naturels, qu'avoir pendant quelques secondes la vision d'un parc, ce n'était pas non plus négatif. Plutôt que d'essayer de faire des cache-misères, des haies... Disons de temps en temps : c'est aussi quelque chose dont on peut être fier. Et c'est vrai que c'est quelque chose que le maire avait réussi à faire sur sa commune. Et c'est vrai que pas mal de communes jouent là-dessus, qui contrairement à l'éolien, quand ce n'est pas au pied de leur jardin bien sûr, quand c'est sur la commune et que c'est sur des terrains communaux, c'est plutôt quelque chose dont ils sont fiers, ils participent à l'énergie renouvelable, c'est plutôt quelque chose de noble, on a l'impression.<sup>4</sup>

L'adhésion de la population entre également en compte pour ces instructeurs. L'installation énergétique n'est plus une source de nuisance, comme pour l'éolien, mais un équipement valorisant. Inversement, DDTM et sous-préfet minorent ou ne perçoivent pas la dimension environnementale du site. Il s'agit pour eux d'une « garrigue », forme végétale très courante et dévalorisée dans les perceptions locales, type d'espace d'autant plus banal que la municipalité de Lions en est propriétaire « de plus de 1 000 hectares »<sup>5</sup>. La garrigue impactée leur semble d'autant moins naturelle qu'elle sert de pâturage à un troupeau de brebis. Par ailleurs, le fait que la centrale PV au sol soit établie sur un terrain communal apparaît comme un critère valorisant :

Là on était en zone naturelle et qui était des terrains communaux. Alors c'est vrai que... ça ne devrait pas rentrer dans les choix. Mais, c'est vrai qu'on trouve que, si c'est la commune qui loue les terrains et qui récupère un loyer, c'est vrai que d'un côté ça profite un peu à tout le monde, par rapport aux choix où c'est un particulier qui va louer ses terres.<sup>6</sup>

Ce soutien de la DDTM transparaît dans la révision du POS en décembre 2009. Instruite par ses seuls services, car en dehors du champ de compétence de l'Autorité environnementale ou

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DDTM, le 12 janvier 2012.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> Lors d'un guichet unique en 2013, il veut par exemple modifier la forme du projet pour anticiper des nuisances supposées. Il demande la réalisation d'un talus afin de masquer la vision de la centrale depuis la route, affirmant : « Je ne veux pas que l'automobiliste ait l'air attiré par le parc » (compte rendu d'observation du guichet unique des Bouches-du-Rhône du 11 décembre 2012).

<sup>4</sup> Extrait d'entretien de la DDTM, le 12 janvier 2012.

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> *ibid.*

de la CDNPS, elle apparaît comme une simple formalité. Mais si la forme politique qu'emprunte le projet favorise l'adhésion de la DDTM et de la préfecture, la DREAL et les autres autorités chargées de la thématique environnementale ne sont pas du même avis.

#### *Une coalition environnementale contre le projet*

En effet, contrairement aux autres personnes publiques associées, la DREAL refuse de rencontrer l'opérateur pendant l'étude d'impact. Elle exprime sous diverses formes son malaise face à ce projet. En tant que nouvelle Autorité environnementale habilitée à formuler des avis sur l'évaluation des études d'impact des projets de parcs solaires, elle n'a pas encore de référentiel stabilisé. L'évolution de ses avis durant la première année de mise en place de l'Autorité au niveau régional témoigne des réflexions méthodologiques qui traversent alors l'institution face aux exigences de qualité et de sérieux qu'exigent la publicité des avis<sup>1</sup> et à la complexité de l'évaluation environnementale des parcs solaires. Les premiers avis d'octobre 2009 sont courts (deux pages) et peu structurés (aucun intertitre et sous-partie), mais quelques mois plus tard ils gagnent en cohérence et structuration : l'avis formulé pour Lions au mois de mars 2010 comporte sept pages d'analyses (hors annexe) réparties par sous-domaines (cadre juridique, enjeux, qualité du dossier, justification du projet...).

Le projet de Lions est alors considéré comme incompatible avec les exigences de préservation propres aux enjeux écologiques du secteur : « Ce site est tellement connu des naturalistes qu'on avait largement les moyens de mettre à défaut le dossier de l'étude naturelle »<sup>2</sup>, explique une association de défense de l'environnement connaissant le dossier. Mais l'Autorité environnementale n'est pas habilitée à « donner un avis global d'opportunité sur le projet, (...) n'ayant pas de légitimité à le faire » (Badré, 2009 : 17). Or, dans le cas de Lions, « la distinction entre le domaine environnemental et la question de l'opportunité devient (...) difficile lorsque le code de l'environnement prévoit qu'une atteinte à certains éléments d'un site du réseau Natura 2000 ne peut être envisagée que si le projet répond à un "intérêt public majeur", qui doit alors être apprécié »<sup>3</sup>. On comprend que la DREAL ne souhaite pas rencontrer l'opérateur, à la différence de ce qui s'est passé à Sabatier. Une rencontre informelle indique en effet des voies de négociation possibles, alors que la DREAL conteste

---

<sup>1</sup> L'avis a pour vocation d'« éclairer (...) le public, le commissaire enquêteur, l'autorité qui prendra la décision de déclaration d'utilité publique, le cas échéant le juge devant lequel cette déclaration d'utilité publique sera attaquée » (Badré, 2009 : 19).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec une association de défense de l'environnement, le 1<sup>er</sup> février 2013.

<sup>3</sup> , « Fiche méthode 4. L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en présence des sites Natura 2000 », *Références – L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Les Fiches*, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, 2011, p. 3.

l'opportunité du projet, mais ne peut pas l'exposer en tant qu'Autorité environnementale.

Par ailleurs, le bureau d'études environnementales choisi par Wattsun est disqualifié par l'association de défense de l'environnement alliée de la DREAL, en raison de son usage systématique de contreparties pour compenser les impacts, au lieu de mesures de réduction ou d'évitement : « Il y a des bureaux d'études qui sont un peu moins bons, mais qui disent la vérité. Et il y a les bureaux d'études qui font de très belles études, qui ne mentent pas, mais qui trouvent toujours des solutions. »<sup>1</sup> Ce jugement est fondé sur une interconnaissance et une tension ancienne entre les responsables des structures impliquées : « Il y avait de l'animosité entre le directeur du [bureau d'études] et le directeur de l'[association de défense de l'environnement] au départ. Ils font partie de la même promo, mais ils ont pris deux chemins différents. »<sup>2</sup> Le bureau d'études environnementales est donc réduit à élaborer tout seul son étude, sans pouvoir définir avec l'Autorité environnementale les mesures compensant les impacts. Ce n'est qu'une fois le projet finalisé qu'il est envoyé pour avis à la DREAL.

Les mesures de compensation sont modestes comparées à celles qui sont proposées à Sabatier : des 200 ha initiaux situés au cœur d'un site Natura 2000, le projet est réduit à 174 ha, alors qu'à Sabatier les 16 ha initiaux, situés en marge d'un site Natura 2000, sont réduits à 9 ha pour que soit autorisé le projet. Les mesures compensatoires, estimées à un million d'euros à Lions, auraient dû atteindre 2,5 millions si elles avaient dû être proportionnelles à celles de Sabatier<sup>3</sup>. Techniquement, l'étude d'impact est considérée par la DREAL comme de bonne qualité. Mais, opposée à la réalisation du projet, elle fait appel à une association de défense de l'environnement alliée pour lui fournir les arguments lui permettant de fonder ses critiques. Grâce à cette expertise complémentaire, l'avis peut conclure que « l'analyse des impacts et des incidences (...) sont systématiquement minorés. (...) L'atteinte à cet espace naturel (...) ne semble pas acceptable. (...) En fin de compte, le projet proposé, s'il permet le développement des EnR, ne prend pas correctement en compte l'environnement dans lequel il vient s'inscrire. Une telle démarche ne peut qu'être préjudiciable au développement de ces projets, qui, pour être durable, doit être équilibré »<sup>4</sup>. L'avis de l'Autorité environnementale se montre sévère sur la prise en compte de

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec une association de défense de l'environnement, le 1er février 2013.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet de Wattsun, le 16 mai 2013.

<sup>3</sup> Le projet de Lions est environ 25 fois plus grand que celui de Sabatier, sachant que les mesures compensatoires de ce dernier s'élèvent à environ 100 000 euros.

<sup>4</sup> Extrait de l'avis de l'Autorité environnementale sur le projet de centrale solaire de Lions, 10 mars 2010, p. 7.

l'environnement, principal enjeu de l'impact, mais aussi sur le paysage<sup>1</sup>, considéré également comme un « fort enjeu »<sup>2</sup> du projet.

### 3.3 Les ventres mous de l'instruction comme espaces de négociation

Alors qu'à Sabatier des ajustements sont recherchés avec l'ensemble des autorités, l'élaboration du projet ne parvient pas ici à opérer des transactions équilibrées avec chaque autorité propriétaire des biens publics impactés. Les associations de défense de l'environnement n'ont pas non plus été associées en amont, alors que certaines sont informées et commencent à se mobiliser. Un certain nombre de transactions restent donc non résolues au moment du dépôt du permis de construire. La construction d'une légitimité, par l'affichage d'un soutien local et d'un positionnement intercommunal, a certes permis d'obtenir le soutien des institutions sensibles à ces thématiques, mais en a laissé d'autres indifférentes, voire irritées par l'assurance politique de l'équipe-projet. L'appropriation idéologique du PV par son versant industriel et économique clive davantage les instructeurs qu'elle n'établit un consensus entre eux. À la fin de l'instruction, deux coalitions d'acteurs émergent : d'un côté l'opérateur, le maire, la DDTM et le préfet ; de l'autre, la DREAL et les associations de défense de l'environnement. Les critiques formulées par l'Autorité environnementale constituent par ailleurs un handicap qui peut porter préjudice au projet, notamment en cas de recours contentieux.

L'opérateur, le maire, la DDTM et le sous-préfet, qui ont conscience de ces faiblesses, tentent donc d'améliorer le projet et de convaincre les acteurs qui lui sont opposés. Trois espaces de discussion sont mobilisés à cette fin : la CDNPS, l'enquête publique et les négociations en préfecture.

#### *La CDNPS, comme espace de conciliation des institutions*

La mobilisation de la CDNPS ne répond pas ici à une obligation réglementaire, mais elle peut fournir un espace de dialogue entre les institutions concernées, en cas de désaccord à l'issue de l'instruction. Les objectifs attendus sont multiples : rechercher un compromis ou une convergence des positionnements, éclairer l'autorité préfectorale dans sa décision, fournir à l'enquête publique des éléments d'appréciation supplémentaires. Sachant le soutien que la DDTM et le sous-préfet, à l'origine de la saisine de la commission, ont jusqu'ici apporté au

---

<sup>1</sup> Le SDAP émet un avis défavorable au projet, et l'Autorité environnementale indique que « l'analyse paysagère reste insuffisante pour qualifier la valeur des paysages, que la voie romaine bordant le sud du site n'est pas mentionnée. (...) Ainsi, l'analyse reste partielle pour un projet industriel de grande ampleur qui vient s'implanter en espaces naturels » (Avis de l'Autorité environnementale sur le projet de centrale solaire de Lions, 10 mars 2010, p. 4).

<sup>2</sup> *ibid.*, p. 3.

projet, on peut penser qu'ils cherchent des voies de conciliation, ou du moins à montrer aux autres autorités instructrices que le projet est certes ambitieux, mais qu'il s'appuie sur un dossier technique solide.

Alors c'est vrai qu'on est en plaine. Mais le passage en commission des sites [la CDNPS], c'est la DDTM qui fait le choix. (...) Nous, on a décidé de passer les projets les plus emblématiques, donc on avait passé [Lions] qui était un gros projet.<sup>1</sup>

La CDNPS est réunie fin mai, un mois avant l'enquête publique, pour étudier uniquement le projet de Lions. Ses membres ne doivent pas départager les positions par un vote, « mais simplement débattre sur le projet, de sorte que ce dernier fasse l'objet de la plus vaste concertation possible, et afin également que le préfet puisse, à terme, prendre une décision éclairée »<sup>2</sup>. L'analyse du compte rendu de la CDNPS, même s'il masque une partie des interactions, indique la manière dont chacune des parties investit cet espace et indirectement leurs attendus préalables. Les participants forment cinq groupes : le président, les soutiens institutionnels du projet (DDTM et services préfectoraux), les adversaires au projet (DREAL, SDAP, associations de défense de l'environnement), des acteurs extérieurs et l'équipe-projet de Lions (tableau 25). Les soutiens institutionnels adoptent une posture neutre et laissent l'équipe-projet défendre le parc solaire. Celle-ci, venue en nombre (dix personnes), semble s'y être préparée.

Tableau 25 : Présence et participation des différents membres de la CDNPS lors de la présentation du projet de Lions

acteur/intervention	présent	excusé	prise de parole	attaque	défense	information
Président : secrétaire général de la préfecture	1		3		1	2
DDTM	4		2			2
Services de la préfecture	3					
DREAL/SDAP	2		3	3		
Associations de défense de l'environnement	5	2	3	2		1
Élus	3	3				
Chambre d'agriculture	1		2	2		
SDIS <sup>3</sup>	2					
Personnalités extérieures	2	3	1	1		
équipe-projet	10		6		6	
Total	32		20	8	7	5

Source : compte rendu de la séance de la CDNPS du 27 mai 2010, préfecture des Bouches-du-Rhône.

Les principales critiques du projet viennent du SDAP et, dans une moindre mesure, des

<sup>1</sup> Extrait d'entretien de la DDTM, le 12 janvier 2012.

<sup>2</sup> Extrait de la prise de parole du président de séance lors de l'ouverture de la CDNPS, compte rendu de la CDNPS, préfecture des Bouches-du-Rhône, séance du 27 mai 2010, p. 2.

<sup>3</sup> Service départemental d'incendie et de secours.



associations de défense de l'environnement. L'Autorité environnementale n'intervient qu'une fois en début de séance et, comme les associations de défense de l'environnement, ne discute pas les arguments de compensation apportés par l'équipe-projet. Les personnalités extérieures dialoguent avec l'équipe-projet au travers des critiques qu'elles formulent et des réponses qui leur sont apportées.

Au lieu de former un espace de débat et d'éventuels compromis à partir de propositions d'ajustements, les échanges au sein de la commission fonctionnent par déclamations des motifs d'opposition au projet, sans véritable volonté de discussion. À Sabatier, l'échange entre les parties au sein de la CDNPS (élus – services de l'État – associations de défense de l'environnement), en amont de l'élaboration, avait débouché sur des préconisations indiquant au porteur du projet les ajustements à réaliser pour concilier les intérêts en jeu. À Lions, la commission semble arriver trop tard, les différents intérêts étant déjà « cristallisés » sur des positions inamovibles. La suggestion du président en fin de séance « de la réduction du projet (...) au regard notamment de son impact sur l'aire de chasse de l'aigle de Bonelli » ne semble pas convaincre les parties en présence.

#### *L'enquête publique : la bataille des mobilisations*

La mobilisation des habitants, déjà opérée lors de l'enquête publique pour la révision simplifiée, s'amplifie comme pour répondre à l'échec de la CDNPS. L'élite municipale de l'aménagement n'y est évidemment pas étrangère. L'enquête recueille plus de 80 signatures en faveur du projet, soit 11 % de la population. Cet important soutien local n'est pas sans effet sur les services instructeurs :

Par contre, ce qui était quand même assez impressionnant, c'est comment le maire de [Lions] a réussi à mobiliser sa population... Parce qu'après on a fait des enquêtes publiques, type Gardanne, où je crois que le commissaire enquêteur s'est senti très seul. Je crois qu'il n'a vu personne. Il y a eu des enquêtes, comme Saint-Martin, où les commissaires enquêteurs ont eu des grands moments de solitude. Mais sur [Lions] le maire a mobilisé toute sa commune. Je pense que tous les habitants sont venus signer le projet. « En tant qu'agriculteur je suis pour le projet. » « En tant qu'électricien... » Ils ont tous signé, ça on peut reconnaître que le projet est plus qu'accepté par la population locale.<sup>1</sup>

Cette forte mobilisation est interprétée comme un soutien unanime par la commission d'enquête, qui est composée de deux retraités, de l'armée et des Arts et Métiers<sup>2</sup>. Ces profils correspondent à une conception communicationnelle et honorifique de l'enquête publique, au sens où ils appartiennent, selon la typologie élaborée par Xavier Piechaczyk, à la classe des

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien de la DDTM, le 12 janvier 2012.

<sup>2</sup> Le président, recteur d'académie à la retraite, ne peut assumer cette charge pour des raisons de santé et confie au début de la procédure la présidence à son suppléant, colonel de l'armée de l'air à la retraite. C'est principalement lui qui dirige l'enquête, dans la rencontre avec les services instructeurs, la réception du public et la rédaction du rapport.

fonctionnaires-communicants des commissaires enquêteurs : « Leur première fonction est d'expliquer, de communiquer auprès du public afin de démontrer que le projet est l'intérêt général. Aussi, l'enquête n'est pas conduite pour mettre un projet en débat, mais bien pour l'instruire, et faire l'objet d'une opération de communication et de pédagogie. (...) Elle est davantage une mise en scène du projet afin d'aboutir à son acceptation politique » (2000 : 42 ). À Lions, plusieurs témoignages<sup>1</sup> décrivent ainsi des commissaires enquêteurs partisans, défendant le projet auprès du public venu donner son avis.

Cependant, au moment de la rédaction de leur rapport, les commissaires enquêteurs adoptent davantage une posture argumentative empruntée de ce que Piechaczyk nomme la « théorie du bilan ». Celle-ci définit « l'intérêt général-pragmatique comme le résultat d'un processus d'évaluation, d'une mise en balance, entre des avantages mesurables ou quantifiables, et des inconvénients dont on peut également *a priori* évaluer la portée » (2000 : 38). Le travail consiste alors « à rassembler et comparer des données techniques, sociales et économiques et, à l'issue, de les peser respectivement » (*ibid.*). En réponse aux différentes remarques émises par les associations de défense de l'environnement (destruction d'un espace naturel, fermeture d'un domaine public comme lieu d'usages récréatifs, imperméabilisation des sols, soustraction à l'aigle de Bonelli d'une zone de chasse, question du recyclage des panneaux, faible création d'emplois), les commissaires considèrent que les mesures « proposées dans l'étude d'impact réduisent considérablement les reproches formulés par [les associations de défense de l'environnement], l'aigle de Bonelli ayant une grande faculté d'adaptation », et que le projet « ne modifie en rien l'esprit des règles du statut "Natura 2000" du site »<sup>2</sup>. Par ailleurs, le développement économique de la région leur semble « plus important qu'une modification peu significative du territoire de chasse de l'aigle de Bonelli ». Ils expliquent ainsi que « la non-réalisation de ce projet (...) à cause de la protection d'un couple d'aigles, pourrait entraîner des réactions populaires plus néfastes (...), alors qu'une entente harmonieuse est tout à fait compatible »<sup>3</sup>.

En s'appuyant sur les travaux de Piechaczyk, on peut faire l'hypothèse que cet usage méthodologique est conditionné par une croyance dans un intérêt général autonome, fondé sur un lien de consubstantialité avec l'État. Cette croyance serait propre aux anciens

---

<sup>1</sup> Deux associations de défense de l'environnement et un habitant interviewés décrivent des commissaires cherchant à les convaincre du projet lors de leur venue.

<sup>2</sup> Enquêtes publiques conjointes relatives à la création d'un parc solaire PV, Conclusions de la commission, Permis de construire, p. 4.

<sup>3</sup> *ibid.*

fonctionnaires devenus commissaires enquêteurs. Pour eux, « un projet d'aménagement proposé par l'État, ou appuyé par des services de l'État, et soumis à enquête publique, est présumé d'intérêt général, car il ne peut pas en être autrement, sauf à remettre totalement en question les bases mêmes de l'organisation étatique française » (2000 : 49). Dès lors, en connaissance de l'origine professionnelle de ces commissaires, et des conceptions idéologiques qui animent leur fonction, il paraît moins surprenant qu'ils usent de ces procédés argumentaires et émettent un avis favorable au projet de Wattsun, sans réserve ni recommandation<sup>1</sup>, malgré les nombreuses critiques reçues par le projet.

#### *Les négociations off pour défaire la coalition des associations de défense de l'environnement*

Si l'enquête publique renforce la légitimité du projet, celui-ci n'est pas pour autant sécurisé vis-à-vis d'un éventuel recours contentieux. Wattsun sait le projet fragilisé par l'avis défavorable de l'Autorité environnementale. Il connaît par ailleurs la pugnacité des associations de défense de l'environnement et leur capacité de nuisance dans ce type de projet : « Ces associations savent bloquer les projets, s'indigne l'un des dirigeants rencontrés. Ils savent que la loi est mal faite, car ils peuvent bloquer les projets sur la forme. »<sup>2</sup> Wattsun n'a pas pour autant été proactif dans la rencontre des associations de défense de l'environnement, à la différence de Solarfocus sur Sabatier. Courant 2009, l'association Calme-ici contacte l'opérateur puis, insatisfaite du résultat des négociations, alerte deux associations de défense de l'environnement des Bouches-du-Rhône spécialisées dans la défense de l'avifaune au niveau régional. Une association de défense de l'environnement locale, ayant ses propres canaux d'information, se joint à ce regroupement associatif.

Passé l'enquête publique et son avis favorable, Wattsun se pense en position de force pour discuter avec les associations de défense de l'environnement, afin de négocier leur retrait, en ajustant *a minima* le projet. Le maire et l'opérateur demandent en septembre l'aide du préfet pour relancer la négociation avec les associations et obtient l'aide du secrétaire général de préfecture : « On est allé voir le préfet : on dit que l'on veut une concertation. Comment se fait-il que [cette association de défense de l'environnement] bloque le projet ? (...) Le secrétaire général, il a tenté de faire discuter. »<sup>3</sup> Mais la négociation échoue. Le préfet autorise alors le projet le 10 octobre 2010. Les associations déposent un recours gracieux, refusé par le

---

<sup>1</sup> L'obtention d'un avis favorable est d'autant moins surprenante ici que 61,1 % des enquêtes publiques reçoivent un avis favorable (n=9241), alors que le profil des commissaires enquêteurs « fonctionnaires-communicants », plus enclins à la confirmation de l'intérêt général des projets, représentent 57 % des commissaires enquêteurs (Piechaczyk, 2000).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le directeur de Wattsun, le 12 février 2013.

<sup>3</sup> *ibid.*

préfet, puis un recours contentieux en février 2011. Les discussions se poursuivent alors discrètement avec Calme-ici, considérée comme la « bête noire des aménageurs de grands projets de toute nature »<sup>1</sup>, qui est aussi à la tête du recours contentieux. Fin 2011, après des modifications apportées au projet, Calme-ici se désiste de la procédure engagée contre le permis de construire : « Ce n'est pas du tout le dossier qui était exemplaire, surtout au départ, explique son président. Peut-être pourrait-on parler d'exemplarité de la démarche, du moins dans la deuxième phase. Après avoir étudié nos recours, ils ont apporté de telles modifications substantielles à leur projet, qu'ils ont transmis révisé au tribunal administratif, qu'il devenait très difficile pour nous de maintenir nos procédures. Nous n'avons pas d'argent à jeter par les fenêtres quand nous sommes sûrs de perdre. »<sup>2</sup>

### *Épilogue judiciaire*

Wattsun pense alors avoir gagné la partie. Des 174 ha présentés à l'enquête publique, le projet est réduit à 153 ha et modifié sur plusieurs points litigieux. La société finance le plan « aigle de Bonelli », supprime la tour d'observation et l'accès au public, ainsi que les aménagements paysagers destinés à transformer le site en vaste jardin public. Le sol ne sera plus terrassé, mais traité avec les outils légers de l'agriculture et conservera son relief initial. Wattsun sait que les autres associations de défense de l'environnement risquent pourtant d'attaquer, mais le projet lui semble suffisamment modifié pour que les moyens juridiques avancés par celles-ci ne soient pas retenus devant les tribunaux : « On a eu une analyse des risques en interne sur les contentieux »<sup>3</sup>, indique le chef de projet. Les autorisations de défrichement sont publiées en novembre 2011 sans qu'aucun recours soit déposé. L'opérateur lance les travaux de défrichement en janvier 2012, pensant que les associations de défense de l'environnement ont abandonné.

Ce n'est pas le cas. L'absence de réaction des associations de défense de l'environnement s'explique par le fait qu'elles ne sont pas informées du retrait de Calme-ici, chargée justement de suivre l'avancée du projet : « Mais on a raté l'autorisation de défrichement. On a su que c'était défriché par des ornithologues, car le lieu est connu par les spécialistes. Et on nous l'a reproché au niveau du tribunal. Mais on était obligé d'intervenir. Ce n'était pas acceptable. »<sup>4</sup> Les trois associations de défense de l'environnement restantes lancent un recours suspensif pour arrêter les travaux. Le tribunal administratif de Marseille retient leurs arguments et

---

<sup>1</sup> Journal *Info économique* du 6 décembre 2011.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> Extrait d'entretien du le 16 mai 2013.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec d'une association de défense de l'environnement, 1<sup>er</sup> février 2013.

suspend les travaux au motif que la révision simplifiée est incompatible avec les orientations de la directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône portant sur la protection des espaces naturels et forestiers sensibles. Quelques mois plus tard, un jugement confirme la suspension et annule les permis de construire. Cette décision est confirmée en appel en 2013. Si l'opérateur compte poursuivre la bataille juridique jusqu'en Conseil d'État, il ne nourrit guère d'espoir sur une issue favorable au projet.

Ainsi, dans le cas de Lions, une instruction favorable au projet, en partie facilitée par les soutiens politiques dont bénéficie le projet et l'adhésion qu'il suscite auprès de la population locale, ne garantit pas pour autant la réussite du projet. Au contraire, ces soutiens amènent les services de l'État et les institutions locales plus favorables au développement des EnR à minorer la prise en compte de l'avis des institutions plus soucieuses de la préservation de l'environnement dans la décision préfectorale. Ce mécontentement de certaines institutions demeure à bas bruit au sein des espaces de discussion institutionnelle. Il laisse l'équipe-projet penser que cette validation institutionnelle confère au projet une légitimité publique et une sécurité juridique auxquelles se soumettront les associations de défense de l'environnement. Ainsi, lorsque la négociation avec ces dernières n'aboutit pas, l'opérateur n'y voit pas un risque d'échec du projet. Sa détermination à maintenir le projet dans des dimensions similaires est renforcée par une conception des projets se préparant à l'éventualité du recours contentieux. La discussion institutionnelle n'assure pas non plus ici la pacification du projet, bien au contraire. La décision, en s'appuyant plutôt sur le comptage des avis, globalement plus favorables au développement des EnR, et non sur la construction d'un consensus interinstitutionnel, se défait du règlement des attentes environnementales et les renvoie implicitement en dehors de l'espace de discussion institutionnelle. Les revendications environnementales sont alors prises en charge par les associations de défense de l'environnement qui se trouvent réinvesties du rôle de garde-fou qu'elles avaient en partie perdu depuis les années 2000. Cet exemple semble ainsi montrer que l'espace de discussion institutionnelle peut accentuer l'exposition des projets au conflit : d'une part, lorsqu'il adopte un processus d'instruction préférant la mise en place d'un rapport de force entre institutions pour fonder un avis plutôt que la conciliation entre attentes de développement et celles environnementales ; et, d'autre part, lorsque l'équipe-projet utilise ces espaces comme mode de construction de la légitimité technique et réglementaire de ses projets.

## **Conclusion du chapitre**

L'instruction des projets de parcs solaires passe par des dispositifs de discussion avec les

autorités instituées. Au regard des deux projets étudiés, ces espaces n'apparaissent pas comme des lieux d'émergence de conflits de cadrage qui viendraient remettre en cause les raisons environnementales (lutte contre le changement climatique) invoquées pour justifier la réalisation de ce type d'aménagement. Chargés d'évaluer ces installations et de formuler les adaptations nécessaires afin qu'elles correspondent aux normes d'aménagement attendues par les instructeurs, ces dispositifs favorisent l'ajustement des projets aux contextes environnementaux dans lesquels ils se localisent. Ils participeraient de la sorte à la prévention des conflits en limitant les conséquences de l'implantation des parcs solaires.

Toutefois, il paraît nécessaire de nuancer cette hypothèse. Tout d'abord, le décloisonnement et la plus-value délibérative attendus des concertations interinstitutionnelles qu'instaure une partie des dispositifs ne semblent qu'en partie effectifs, ces espaces conservant des fonctionnements sectoriels. Ils occasionnent aussi des tensions entre institutions, dont les luttes peuvent être source d'incompréhensions, voire de malentendus pour les opérateurs. La question des modalités d'organisation de ces discussions se révèle alors fondamentale pour leur assurer une fonction délibérative. Par ailleurs, ces dispositifs ne sont pas uniquement organisés afin d'optimiser l'élaboration des projets, mais répondent aussi à des règles procédurales, ou parfois à des protocoles institutionnels, qui n'en sont pas moins dénués d'effets.

Les ressources cognitives à disposition des équipes-projet se révèlent essentielles pour mettre l'instruction au profit de l'élaboration du projet. La plasticité des installations et la diversité des compensations environnementales offrent des possibilités d'ajustement qui semblent alors faciliter l'adaptation des projets aux attendus institutionnels. Les ressources politiques apparaissent comme un autre levier d'action à disposition des équipes-projet, activables lorsque les solutions techniques leur semblent être épuisées. Ces résultats peuvent contribuer à la réflexion sur l'organisation du dialogue institutionnel dans un contexte de redistribution des autorités administratives, et des marges de manœuvre dont peuvent disposer les porteurs de projets.

#### *Des dispositifs de discussion interinstitutionnelle entre délibération et reproduction des rapports de force*

Les régimes de discussion interinstitutionnelle varient fortement pour des dispositifs similaires en apparence. Derrière le rassemblement d'autorités propriétaires des biens territoriaux impactés, bénéficiant d'un même niveau d'information, et appelées à s'exprimer devant des pairs, l'étude de ces réunions révèle une diversité de relations discursives. Par

exemple, la CDNPS de juillet 2009 dans les Alpes-de-Haute-Provence s'approche d'une forme délibérative au sens où les acteurs tentent d'établir une norme d'instruction des parcs solaires dans l'intention de satisfaire l'intérêt de chaque participant. Les décisions sont d'ailleurs pour la plupart prises à l'unanimité lors de cette séance. En revanche, celle du mois d'octobre de la même année rend compte d'une organisation des échanges plus autoritaire qui conduit à cristalliser les positions de certains participants, ou à leur départ. Dans les Bouches-du-Rhône, c'est parce que la CDNPS se situe en aval dans le processus d'élaboration qu'elle n'enregistre que des positions déjà établies lors de précédentes consultations. Les CDNPS documentées tendent finalement rarement vers des régimes de discussion délibérative, et apparaissent davantage comme des espaces de déclamation de positions normatives arbitrées au préalable au sein de chaque institution. Le caractère publicisé de leurs décisions participe sans doute de la reproduction de positions arrêtées pour ce type de situation d'aménagement ou de rapports interinstitutionnels déjà établis lors d'autres expressions publiques. La CDNPS de juillet 2009 fait figure d'exception dans ce paysage structuré. Elle témoigne de l'apparition du problème des parcs solaires dans son champ de compétence et de l'absence de cadrage politique fixé alors par l'autorité préfectorale. Les conséquences de cette absence de cadrage (votes en défaveur d'un certain nombre de projets) obligent la préfecture à reprendre en main la commission à la séance suivante et à s'éloigner des principes d'instruction qui avaient pourtant été définis collégialement.

À l'inverse, les guichets uniques, alors qu'ils se présentent avant tout comme des espaces d'enregistrement des positions sectorielles des différentes institutions invitées, tendent vers des conciliations des points de vue ou des négociations directes entre participants. L'aspect informel de ces réunions, qui ne donnent pas lieu à des comptes rendus, mais à des synthèses adressées seulement aux opérateurs, ainsi que le rôle de conciliateur des intérêts en présence endossé par les sous-préfets, facilitent ces dispositions délibératives entre participants. En revanche, moins hétérogène dans leur composition que les CDNPS, les guichets uniques ne donnent pas accès par exemple à l'avis des associations de défense de l'environnement sur les projets, avis qui peut s'avérer capital si les opérateurs souhaitent éviter les recours contentieux.

#### *Des instances sources de sélection et d'ajustement des projets*

Les discussions et avis que fournissent ces instances ont des conséquences sur l'élaboration des projets. Premièrement, elles peuvent conduire à leur sélection et mettre un terme à l'élaboration d'une partie d'entre eux. On peut notamment observer que l'arrêt d'un principe

générique de sélection, comme celui qui est édicté par la CDNPS de juillet 2009 concernant l'utilisation des terres agricoles, mène au rejet de nombreux projets.

En deuxième lieu, ces instances signalent les problèmes que vont rencontrer les projets au regard des attentes normatives des différentes autorités propriétaires des biens publics concernés par les aménagements. Elles peuvent parfois participer à l'élaboration des projets en proposant des pistes de modification. Les opérateurs profitent de ces indications pour adapter leurs conceptions à ce qui pourrait constituer des atteintes aux pratiques et représentations locales de l'espace, ou susciter une opposition institutionnelle, sources de procédures contentieuses. Ils bénéficient à ce titre de deux leviers d'actions : technique, tout d'abord, à travers l'adoption de mesures d'évitement qu'offre la modularité des installations, ainsi que la mise en œuvre de compensations environnementales (achat et gestion de biens écologiques) ; politique ensuite, en usant de pressions institutionnelles propres à faciliter le relâchement des normes d'instruction.

Les opérateurs doivent cependant savoir hiérarchiser les indications fournies par l'instruction. En effet, l'accumulation des compensations censées remédier aux problèmes risque de diminuer la rentabilité des projets jusqu'à leur enlever tout intérêt financier. D'autre part, l'usage de pressions politiques expose le projet à des résistances, voire à des ripostes dans un contexte d'accroissement de l'autonomie institutionnelle. Les ressources des équipes-projet s'avèrent alors déterminantes pour fournir les dispositions cognitives et les intermédiations propres à définir les actions efficaces.

Enfin, la participation des institutions à ces instances provoque des effets de coercition sur leurs positionnements. Par exemple, aucune association de défense de l'environnement membre de la CDNPS des Alpes-de-Haute-Provence n'intente de recours contentieux contre un projet alors que la préfecture invite à utiliser ce moyen en cas de désaccord. C'est l'association Calme-ici, affiliée à aucune structure institutionnelle, qui attaque les projets sur le département. D'une certaine manière, les associations membres de la CDNPS se conforment à la convention institutionnelle qui autorise l'expression des désaccords au sein de l'instance, mais proscrit leur médiatisation ou leur juridicisation. Rien n'interdit explicitement l'utilisation du recours contentieux, mais il semblerait ici que les associations estiment que son usage nuirait à une légitimité institutionnelle chèrement acquise via l'obtention de leur agrément et leur présence au sein de la commission. Cette institutionnalisation correspond à ce qu'observe déjà Pierre Lascoumes au début des années 1990 : leur volonté d'exercice direct du pouvoir prend le pas sur les logiques d'opposition ou d'obstruction (1994). Ce même



processus s'observe au travers du positionnement de la chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence. Très revendicative lors de la CDNPS de juillet 2009, elle est conduite à assouplir significativement ses prises de position lors de la séance suivant son intégration au guichet unique.

*Une évolution de la structure institutionnelle d'instruction qui complexifie sa lisibilité*

L'apparition de projets de parcs solaires en France correspond également à la création de l'Autorité environnementale en 2009. Cette nouvelle instance administrative redistribue en partie les pouvoirs au sein de la structure institutionnelle d'instruction. L'étude de nos deux projets révèle ces concurrences institutionnelles, et la nouvelle complexité relationnelle dans laquelle se trouvent insérées les équipes-projet, source d'opportunités comme de difficultés.

En effet, la création de l'Autorité environnementale perturbe le rôle d'arbitre incontesté tenu jusqu'alors par le préfet. Même si la procédure le désigne comme l'autorité décisionnaire, l'avis public rendu par l'Autorité environnementale dessine un deuxième pôle de légitimité, certes secondaire, mais qui tend à restructurer les fonctionnements institutionnels de l'instruction. L'attention, ou non, des opérateurs à ce deuxième pôle apparaît alors déterminante pour expliquer les positionnements différenciés de l'Autorité environnementale sur les deux projets, et des recompositions institutionnelles observées.

Ainsi, à Sabatier, l'opérateur s'applique très tôt à recueillir l'avis de cette nouvelle autorité et réalise l'essentiel des ajustements du projet à partir de ses préconisations environnementales. Inversement, il ne prête pas attention aux recommandations des Bâtiments de France, et use de pressions pour assouplir le positionnement de la chambre d'agriculture. L'opérateur semble inscrire son action à l'intérieur d'une forme de diplomatie institutionnelle soucieuse de maintenir des relations pacifiées avec tous. Il évite les rapports de force directs et préfère l'usage d'alliés plus proches des institutions concernées pour résoudre des blocages au travers d'intermédiations feutrées. À Lions, en revanche, l'opérateur semble se ranger derrière le soutien implicite qu'apportent la DDT et la sous-préfecture au projet. Il tarde à investir dans des relations avec l'Autorité environnementale et les associations de défense de l'environnement. D'une certaine manière, l'opérateur se croit assuré des soutiens institutionnels et politiques dont bénéficie le projet et néglige le pôle d'instruction environnementale. Il entre finalement dans une forme de rapport de force en sollicitant l'aide de la préfecture pour mettre en place une médiation avec les associations de défense de l'environnement.

### *Des configurations orientant l'action*

Pourtant, chaque opérateur priorise sans doute son action à partir d'une évaluation préalable de l'autorité de chaque institution, de ses capacités à faire obstacle au projet, et des moyens d'influence dont il dispose. Les différences constatées semblent alors trouver une explication dans les configurations institutionnelles, politiques ou professionnelles qu'occasionne chaque projet.

Les soutiens institutionnels et politiques à Lions encouragent d'autant plus l'opérateur à faire usage de rapports de force qu'il s'est forgé une pratique professionnelle prête à privilégier cette posture si le contexte institutionnel lui indique cette possibilité. L'expérience accumulée par cet opérateur dans la construction de barrages hydrauliques et de parcs d'éoliennes a été généralisée par son directeur, et lui indique cette pratique d'instruction à partir de ce contexte institutionnel. Il s'engage d'autant plus facilement dans ce mode d'action que sa faible connaissance du contexte institutionnel local n'est pas compensée par celle du maire et de ses proches collaborateurs, fraîchement élus. Les appuis institutionnels dont profite le projet confortent l'opérateur dans sa pratique de l'instruction.

L'opérateur de Sabatier, n'ayant construit que quelques parcs solaires, bénéficie moins de savoirs liés à des expériences de territorialisation d'infrastructures énergétiques similaires que celui de Lions. Les dirigeants rencontrés à Paris reconnaissent leur situation d'apprentissage, et revendiquent la nécessité d'être nourris d'expériences avant de fixer un référentiel de compétences. Le projet profite en revanche de savoirs professionnels multiples, et notamment de ceux que son chef de projet a acquis dans les collectivités territoriales locales. Ils lui assurent une meilleure connaissance du contexte institutionnel local. Par ailleurs, les changements qu'annonce l'évolution de la procédure d'instruction invitent à la prudence. La posture d'apprentissage qu'endosse l'opérateur s'accorde alors avec les difficultés institutionnelles que signale l'instruction.

Les pratiques professionnelles respectives des opérateurs prennent place dans des contextes d'instruction qui ont tendance à accentuer leurs modes d'action institutionnelle privilégiés. Nos deux exemples témoignent ainsi des tropismes d'élaboration identifiés dans le chapitre 2, qui opposent les opérateurs à partir de l'expérience préalable de l'éolien. Les entreprises sensibilisées à l'éolien croient trouver des contextes d'élaboration institutionnelle similaires à ceux de l'élaboration de parcs solaires. Cette identification induit des réflexes professionnels de reconduction de pratiques reconnues efficaces. Ces situations semblent ici encouragées par l'organisation des équipes-projet.

### *Une équipe-projet simple ressource pour l'opérateur*

L'opérateur demeure en effet le principal pilote de l'élaboration du projet dans la procédure d'instruction. Certes, la révision des documents d'urbanisme est à la charge de la municipalité. Mais l'opérateur, s'il n'est pas activement sollicité par la mairie pour la réalisation de ces documents, maintient son attention à cette étape, soucieux des conséquences qu'une erreur entraînerait pour la suite du projet. Pour le reste, il demeure le principal conducteur de l'élaboration dans les espaces de discussion institutionnelle. Ce domaine de compétences relève implicitement de sa responsabilité. L'élite municipale de l'aménagement, et éventuellement le propriétaire, sont en arrière-plan dans la répartition des tâches. Ils apparaissent davantage comme des ressources à l'action, et ce à deux niveaux.

D'une part, ils constituent une ressource cognitive aux opérateurs, au sens où ils connaissent mieux qu'eux les contextes sociaux et politiques d'élaboration. L'ancienneté des élus peut alors être un facteur déterminant pour aider à la réussite du projet, ou au contraire contrarier son élaboration. À Lions, l'élite municipale de l'aménagement sous-estime le risque d'opposition environnementale. Non originaire de la région, trop récemment insérée dans les dispositifs de gestion de la zone Natura 2000, elle manque d'informations à ce sujet. Le prédécesseur du maire, natif de la commune, élu depuis plusieurs mandats, avait élaboré un projet d'une superficie bien plus modeste en connaissance de ce risque. L'opérateur ne peut compenser ce type de ressource, à moins d'identifier cette faiblesse et d'investir dans cette connaissance, comme c'est le cas à Sabatier : l'absence d'interlocuteur environnemental au niveau de la commune pousse l'opérateur à consulter une association de défense de l'environnement de niveau départemental pour juger de la réception de ses ajustements.

D'autre part, élite municipale de l'aménagement et propriétaire ont également des ressources institutionnelles, au sens de capitaux relationnels avec les institutions instruisant les projets. Ces accès permettent des négociations discrètes avec les institutions qui sont opposées ou souhaitent contrarier leur réalisation. Ces relations directes facilitent la révision de leurs avis, comme on l'a vu au sujet des terres agricoles à Sabatier. De ce point de vue, les ressources qu'apportent les autres membres de l'équipe-projet à l'opérateur apparaissent déterminantes dans la procédure d'instruction et participent à la réduction de la conflictualité des projets.

Mais si l'élite municipale de l'aménagement se situe en arrière-plan dans la procédure d'instruction du projet, pour ce qui est des espaces de discussion publique du projet elle prend le devant la scène. Soucieuse des enjeux politiques que ces dispositifs font naître, elle souhaite en garder la maîtrise comme en récolter les gains. Les espaces de discussion publique

apparaissent alors comme d'autres lieux possibles d'ajustement des projets, mobilisés différemment suivant les contextes et les pratiques d'élaboration.

## Synthèse du chapitre

Les procédures d'instruction instaurent un dialogue, d'une part, entre les institutions propriétaires des biens publics impactés par les parcs solaires, et d'autre part, avec les concepteurs des projets. Le produit de ces échanges favorise l'ajustement des projets aux contextes environnementaux dans lesquels ils se localisent, soit en interdisant ceux qui sont jugés inadéquats, soit en signalant aux opérateurs les obstacles que vont rencontrer les projets au regard des attentes normatives des institutions.

Les équipes-projet disposent de deux leviers d'actions pour répondre à ces problèmes : technique, tout d'abord, à travers l'adoption de mesures d'ajustement qu'offre la modularité des installations, ainsi que par la mise en œuvre de compensations environnementales (achat et gestion de biens écologiques) ; politique ensuite, en usant de pressions institutionnelles propres à faciliter le relâchement des normes d'instruction.

Ces réponses participeraient de la sorte à la prévention des conflits en limitant les conséquences de l'implantation des parcs solaires. Un certain nombre d'éléments appellent cependant à nuancer ce résultat.

Tout d'abord, la plus-value délibérative attendue des concertations interinstitutionnelles ne semble qu'en partie effective. Ces espaces conservent des fonctionnements sectoriels qui occasionnent des tensions entre institutions. Par ailleurs, la création de l'Autorité environnementale en 2009 redistribue en partie les pouvoirs au sein de la structure institutionnelle d'instruction. Ces concurrences institutionnelles, et la complexité relationnelle dans laquelle se trouvent insérées les équipes-projet, peuvent ainsi être source d'opportunités comme de difficultés.

L'évitement des situations conflictuelles irrémédiables semble en partie se situer dans la capacité d'interprétation des informations fournies par l'instruction, et de mobilisation des ressources déduites de ces interprétations. Cette capacité dépendrait des ressources cognitives et d'intermédiation disponibles au sein des équipes-projet, des agencements institutionnels qu'occasionne chaque projet et des tropismes d'élaboration propres à chaque opérateur (déjà identifiés dans le chapitre 2). Ressources, agencements et dispositions professionnelles formeraient ainsi des configurations d'élaboration institutionnelle qui favoriseraient ou, au contraire, entraveraient l'identification des sources conflictuelles et leur résolution par des réponses normatives ou institutionnelles.

## CHAPITRE CINQ : DES ESPACES DE DISCUSSION PUBLIQUE DELICATS A MOBILISER

### **1 Des espaces de discussion publique en tension entre autonomie et instruments de l'action publique**

Les espaces de discussion publique sont des lieux dont il a été fait localement la publicité et qui sont présentés par les équipes-projet comme des espaces au sein desquels la population peut s'attendre à recevoir une information sur le projet et à pouvoir exprimer son avis. Deux types d'espace de discussion publique peuvent ainsi être discernés pour les parcs solaires : d'une part, ce qu'on appellera, en reprenant la terminologie usuelle, les réunions publiques ; et d'autre part, des espaces de discussion publique institués par la loi, soient ici les enquêtes publiques.

Ces espaces peuvent fournir aux équipes-projet des informations qui permettent d'ajuster les projets de parcs solaires aux contextes sociaux dans lesquels ils sont implantés. Cependant, la mise en place de ces dispositifs s'insère aussi à l'intérieur d'espaces sociaux et politiques déjà structurés. S'ils peuvent favoriser l'évitement ou la prévention de conflits, ils fournissent aussi potentiellement une tribune aux éventuelles contestations que suscitent les projets. La publicité dont profitent les arguments formulés lors de réunions publiques par exemple peut entraîner une extension et la structuration d'une opposition. L'ouverture d'espaces de discussion publique n'est donc pas une action sans enjeu au regard de l'élaboration des projets et de la stabilité politique du pouvoir local. Leur utilisation pose ainsi la question de la connaissance préalable de leurs effets sociaux potentiels par les équipes-projet. On veut faire l'hypothèse que ces espaces de discussion contribuent à la pacification de l'implantation de parcs solaires dans la mesure où les équipes-projet ont été préalablement socialisées aux enjeux sociaux que soulève l'ouverture d'espaces de discussion publique locaux. Le traitement de deux projets aux dénouements opposés, et pour lesquels ont été mobilisés ce type d'espace de discussion, veut permettre de répondre à cette question.

#### 1.1 Des réunions publiques à l'initiative des opérateurs

Une réunion acquiert un statut public à partir du moment où « les acteurs se coordonnent sous le regard ou en référence à un tiers » (Cardon *et al.*, 1995 : 7). Ce dernier peut parfois être formalisé par une personne (élu « à l'écoute de ses administrés », personnalité faisant autorité *i. e.* représentant de l'État), mais elles sont le plus souvent symbolisées au travers de la mise en scène sociale de la situation : annonce de la réunion par voie d'affichage, dénomination de la réunion dite « publique », caractère solennel et sérieux des organisateurs, disposition

scénique de la salle (tribune vs auditoire), civilités rituelles de la scène (Goffman, 1973), etc. Ces protocoles constituent autant d'éléments qui concourent à « cadrer » une situation publique, c'est-à-dire où « les interactants réussissent à établir la présence ou la référence à un tiers, (...) [qu'il soit] “spectateur impartial”, “conscience publique de la troisième personne” ou encore, d’“audience universelle” » (*ibid.*). La réunion publique devient donc publique à partir du moment où ses participants considèrent que la parole adressée à l'audience est soumise à un tiers symbolisé par les cadres de la situation. Ce tiers symbolique confère à la situation un régime de publicité, « qui consiste à rendre publiques ses opinions, ses réflexions, à les donner en partage en les communiquant à tous, à s'exposer à l'épreuve d'un libre et public examen » (Chaniel, 1992 : 65), bref à s'offrir au jugement public.

La tenue de réunions publiques dédiées spécialement à la présentation et à la discussion des projets de parcs solaires est loin d'être systématique pour les projets observés. En région PACA, de 2006 à 2012, seuls 10 % des 192 projets recensés ont donné lieu à ce type de dispositif<sup>1</sup>. Comme on l'a vu dans le chapitre 2, leur organisation est en général à l'initiative de certains opérateurs, en particulier les grands groupes français de production d'électricité ou leur filiale, ainsi que les PME des EnR au passé éolien, qui l'ont intégré à leur protocole d'élaboration. La tenue de réunions publiques leur permet en effet de répondre à trois enjeux. Elles sont tout d'abord censées favoriser la légitimité locale d'un projet grâce à une présentation qui cherche à valoriser les bénéfices attendus, mais aussi à faire œuvre de transparence sur ses conséquences spatiales et les manières de les atténuer ou de les compenser. C'est donc d'abord pour ces opérateurs une entreprise de communication qui vise à orienter favorablement les représentations imputées généralement à ce type d'aménagement. Elles peuvent ensuite encourager l'expression d'éventuels conflits d'usage afin d'y remédier ou de les compenser. Enfin, elles permettent de fournir des preuves de concertation afin de sécuriser juridiquement le projet face à un recours contentieux qui argumenterait sur un défaut de concertation. D'autres opérateurs, et en particulier les PME des EnR spécialisées dans le solaire, souhaitent éviter les réunions publiques, car ils considèrent qu'elles risquent davantage de participer à la formation de groupes contestataires et à leur donner des moyens de publicité, plutôt que d'atténuer ou de prévenir leur irruption.

L'élite municipale de l'aménagement, chargée du projet localement, paraît également davantage un frein à l'organisation de ce type de dispositif. Elle est, en effet, peu socialisée aux pratiques de démocratie locale dans les zones rurales (Blatrix, 2009), préférant les

---

<sup>1</sup> Voir annexe méthodologique n° 4.

médiations directes avec les groupes, institutions et acteurs présents sur la commune et directement concernés par l'aménagement, et avec lesquels elle a déjà eu des relations lors d'aménagements précédents : sociétés de chasse, syndicats forestiers, propriétaires fonciers, etc., notamment lorsque le parc solaire prévoit de s'installer en forêt. C'est donc souvent l'opérateur, suivant son protocole d'élaboration, qui va devoir persuader l'élite municipale de l'aménagement de l'intérêt d'une telle initiative, parfois à ses dépens. Plusieurs d'entre eux expliquent ainsi avoir essuyé un refus du maire, qui reste, en dernier ressort, décisionnaire dans l'organisation de ce type de manifestation sur son territoire, sauf exception<sup>1</sup>. Les services déconcentrés de l'État n'ont pas une réglementation qui inciterait à leur organisation, à la différence de l'éolien<sup>2</sup>. Les techniciens des institutions instruisant les projets expliquent par ailleurs se contenter du soutien du maire pour prendre acte d'une adhésion locale au projet.

Il arrive cependant que l'élite municipale de l'aménagement souhaite organiser elle-même des réunions publiques. Cela a été par exemple observé sur la commune de Lions, déjà présentée dans le chapitre 4. Mais, d'après les descriptions recueillies, il s'agissait moins de créer un espace de discussion ayant vocation à ajuster le projet qu'à assurer sa promotion au-delà du territoire communal.

## 1.2 Des enquêtes publiques instruments de légitimation de la décision publique ?

L'enquête publique est une procédure définie juridiquement visant à consulter les administrés autour d'un projet ayant des conséquences spatiales. Elle est à la fois une procédure d'instruction, puisque son rapport participe à l'appréciation de la décision qu'elle précède, mais aussi un moment institutionnel où le public peut s'exprimer et potentiellement contribuer au projet. Dans les deux cas étudiés pour ce chapitre, chaque projet a donné lieu à deux enquêtes publiques : une, située au début de l'élaboration du projet de parc solaire, avant la décision municipale statuant sur la révision simplifiée qui acte le changement de vocation des parcelles prévues pour accueillir le projet ; l'autre avant la décision préfectorale qui autorise sa construction par l'obtention d'un permis de construire.

L'enquête publique se compose d'un dossier administratif et technique, qui décrit le projet, et d'un commissaire enquêteur (parfois une commission d'enquête si l'impact du projet appelle

---

<sup>1</sup>Son organisation peut être demandée par le commissaire enquêteur lors de l'enquête publique. Ce cas, rencontré seulement sur la commune de Sabatier (cf. chapitre 4), n'a pas, comme on l'a vu, pour autant donné lieu à sa mise en œuvre.

<sup>2</sup>Jusqu'à leur abrogation par la loi Brottes (15 avril 2013), la création des zones de développement éolien demandait à leur maître d'ouvrage (le plus souvent une communauté de communes) d'établir une concertation avec la population et les associations (article L124-3 du code de l'environnement), dont l'interprétation se traduisait au moins par l'organisation de réunions publiques.



des moyens d'administration plus importants, comme on l'a vu dans le cas de Lions), nommé par le tribunal administratif, chargé de conduire l'enquête. Le dossier soumis à enquête est laissé à la libre consultation du public, ainsi qu'un registre d'enquête sur lequel celui-ci peut venir consigner ses remarques, pendant un mois (31 jours consécutifs). Pendant cette durée, un commissaire enquêteur tient des permanences<sup>1</sup>. Elles ont pour objectif de recevoir les personnes désireuses de s'exprimer ou d'obtenir des informations. Le public peut alors être reçu anonymement. Mais l'exécution de cette condition dépend à la fois des moyens mis à disposition par la mairie qui accueille l'enquête<sup>2</sup> et de la célérité du commissaire enquêteur à vouloir l'appliquer<sup>3</sup>. À la suite de ce recueil, le commissaire rédige un rapport qui confirme ou non l'intérêt du projet, en l'assortissant parfois de recommandations.

La littérature souligne la faible participation du public aux enquêtes publiques et la faible contribution de l'enquête publique à l'élaboration du projet. L'enquête publique apparaît comme « une forme de mise en scène de l'intérêt général selon une définition préétablie que les tentatives de mobilisation ne parviennent pas à remettre en cause » (Blatrix, 1999 : 15). Les dispositifs de canalisation ou d'euphémisation de l'opposition qui sont consubstantiels à ses modalités d'organisation ont tendance à neutraliser les effets de mobilisation et de contestation que devrait susciter sa formalisation (espace formel d'expression, tiers garant de la prise en compte des expressions). Organiser « très tard dans le processus de décision » (Blatrix, 2009 : 106), l'enquête publique « n'a pas vocation à tracer toutes les possibilités de réalisation d'un projet, mais de statuer sur [l'utilité publique] d'un projet concret » (Pham *et al.*, 2013 : 225). Structurellement fondée à avaliser les projets publics, elle ne parvient que rarement à revenir sur un processus d'élaboration du projet qu'elle n'est plus en mesure d'amender ou de contrarier<sup>4</sup>.

Les enquêtes publiques ne constituent donc pas, ou sinon de manière marginale, un espace de discussion publique d'ajustement des projets. Elles comportent cependant pour nous deux intérêts principaux. D'une part, elles sont souvent les seules à fournir des traces tangibles de

---

<sup>1</sup> En général au nombre de quatre : deux pour l'ouverture et la fermeture de l'enquête, et deux situées au tiers puis à deux tiers du temps total d'enquête publique.

<sup>2</sup> Pour les trois enquêtes publiques suivies, celle de Mongène ne disposait pas, par exemple, d'un bureau isolé et s'est déroulée dans les locaux de la bibliothèque municipale.

<sup>3</sup> Si par exemple à Sabatier le commissaire a strictement tenu à recevoir individuellement les participants, sans d'ailleurs leur demander s'ils souhaitaient garder l'anonymat, à Mongène cette possibilité n'était pas proposée aux participants.

<sup>4</sup> Voir Louis Simard, Laurent Lepage, Jean-Michel Fourniau, Michel Gariépy, Mario Gauthier, *Le Débat public en apprentissage : aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, Paris, L'Harmattan (Villes et entreprises), 2006.

certaines mobilisations publiques locales, à défaut d'accès aux autres institutions sociales suscitant ou captant ce type d'expression, mais ne les enregistrant pas. Les réunions publiques ne donnent par exemple pas lieu à enregistrement ou à compte rendu, et n'ont pas toujours pu être observées directement durant l'enquête. Les enquêtes témoignent ainsi, et dans une certaine mesure, d'un état du rapport de force et de son éventuelle évolution, au travers de l'expression des mécontentements et des soutiens qu'elles enregistrent. D'autre part, elles ont parfois pour objectif d'avaliser l'intérêt général dont serait porteur le projet, ce qui participe à l'évolution des positionnements des opposants. Elles peuvent alors fournir un appui à la légitimation de la décision et freiner des velléités de contestation. Elles peuvent aussi à l'inverse confirmer la perception partielle que des opposants se font des procédures de discussion publique et précipiter leur engagement dans la voie du conflit ouvert. La prise en compte des enquêtes publiques constitue un intérêt pour l'analyse dans la mesure où elles enregistrent une partie des propos publics formulés à l'égard des projets. Elles paraissent notamment s'articuler aux autres dispositifs visant l'expression publique des habitants, tels que les réunions publiques, que ce soit comme témoin de l'évolution des tensions publiques liées au projet, ou comme instrument de légitimation de la décision publique entraînant les opposants vers des recours contentieux.

C'est en partie un contexte d'élaboration publique des projets qui a gouverné notre sélection des municipalités à étudier pour tenter de cerner les effets de ces espaces sur les projets, et leur participation, ou non, à la réduction de la conflictualité. Mongène et Saint-Michel ont en effet toutes deux organisé des réunions publiques lors de l'élaboration de leur projet de parc solaire. Ces deux communes appartiennent à ce que nous appellerons l'« espace périurbain éloigné ». On restera prudent sur cette terminologie tant le terme « périurbain » recouvre aujourd'hui des réalités spatiales et sociales éclatées pour être réunies sous une même définition (Vanier, 2012). On veut simplement désigner des communes de faible densité, ayant connu de fortes croissances démographiques dans les dernières décennies, qui ne sont pas situées directement dans la périphérie des grandes villes, mais dont la population travaille aujourd'hui majoritairement dans un pôle urbain. Si ces communes ont connu un fort renouvellement de leur population, il s'y maintient des contraintes sociales propres aux espaces ruraux.

### 1.3 Des discussions publiques au sein des espaces villageois

Ces espaces nous paraissent en effet en tension entre différentes normes sociales encadrant la prise de parole en public. Il semble que les contraintes de la coexistence dans un espace de

faible densité limitent les positions publiques dissidentes et invitent au conformisme. En 1975, Patrick Champagne, observant comme d'autres la fin des paysans et la démocratisation de l'accès aux biens et pratiques culturelles urbaines, n'en remarque pas moins la persistance de formes de contrôle social de l'espace public liée aux relations d'interconnaissance et d'interdépendance partielle qui lient un groupe à base locale. Ainsi, les conflits et disputes sont soigneusement évités ou tus, car ils « risquent toujours, par le jeu des relations (...), de se transformer en divisions collectives » (1975 : 53). Les contraintes sociales qui pesaient sur les communautés rurales n'ont donc pas forcément complètement disparu avec l'arrivée de populations d'origine urbaine.

On peut par exemple faire l'hypothèse que les nouveaux venus pourraient vouloir adopter en partie les codes sociaux des autochtones. La trajectoire résidentielle de ces habitants manifeste une tension entre leur volonté de maîtriser leur « environnement social et politique, de la même manière qu'ils sont parvenus à avoir prise sur leur trajectoire ascendante » (Cartier *et al.*, 2008 : 247), et leur désir d'intégration villageoise (Jaillet, 2004 ; Dodier, 2007). Leur désir de conformité et de reconnaissance qui peut susciter leur participation à la vie sociale et politique du village les inviterait ainsi plutôt au respect de la norme locale de civisme.

On peut toutefois aussi faire l'hypothèse que ces contraintes se sont érodées au fur et à mesure que la part des allochtones a augmenté dans la population communale. Les échelles d'appartenances multiples des nouveaux résidents des espaces périurbains (Sencébé, 2002 ; Dodier, 2013) pourraient par exemple leur permettre de se soustraire à cet ordre local. Par ailleurs, un « droit à participer » s'est peu à peu institutionnalisé au niveau communal et dans des secteurs d'action publique relevant directement des parcs solaires (environnement, urbanisme, cadre de vie et aménagement du territoire) (Blatrix, 2009). Les élus locaux pourraient se trouver confrontés à une demande sociale de participation corrélativement à l'accueil de nouvelles populations. Celles en particulier les mieux dotées en capitaux culturels et habitant les grandes villes, davantage socialisées à ces démarches dans leurs anciens territoires de résidence (Blondiaux, Levêque, 1999 ; Bacqué, Sintomer, 2001) et ayant investi ces vingt dernières années les communes qui se montrent intéressées par un projet de parc solaires, peuvent être porteuses d'une conception plus participative de la démocratie locale.

La législation a néanmoins laissé les élus locaux décider des modalités de sa mise en œuvre. S'il s'agit de favoriser une parole publique pour collecter des opinions ou une expertise d'usage, l'attention des concepteurs devra se focaliser sur les moyens de faciliter l'expression. Si au contraire il s'agit de contrôler le déroulement de la réunion publique, il conviendra

d'accroître les difficultés de l'auditoire à accéder à la parole publique (temps dédié principalement à la transmission d'information, tribune sonorisée et salle non). Le degré d'ouverture de l'espace de discussion publique sera alors fonction des attendus performatifs des équipes-projet et de la conscientisation par l'élite municipale de l'aménagement des enjeux de la participation. En ce sens, les dispositifs de participation demeurent des instruments façonnés par l'action publique pour l'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2012 ; Gourgue, 2010). Cependant, cette possibilité de maîtrise relative de l'expression publique n'enlève pas l'incertitude quant aux effets sociaux réels que produisent ces dispositifs sur une population.

#### 1.4 Des espaces en tension entre mode d'ajustement des projets et risque de production de conflictualités

En effet, dans un contexte où la majorité municipale souhaite la plupart du temps être réélue, la création d'espaces de discussion publique se trouve potentiellement prise au sein d'une double tension : d'une part, la mise en place d'une offre d'espace de discussion publique qui n'a d'autres objectifs que de répondre à cette demande de concertation, souvent non formalisée, mais dont l'opérateur certifie l'importance, au risque que son caractère essentiellement formel vienne nourrir la perception instrumentale que des opposants potentiels attribueraient à ce type de dispositif ; et d'autre part, la mise en place d'un espace de discussion publique qui aurait pour objectif de recueillir les perceptions que suscite le projet d'aménagement afin de l'y ajuster, ou d'identifier les marges possibles de négociation, ou encore de mesurer le niveau de contestation. Le risque est alors de participer à la constitution d'une opposition, à la construction d'un public au sens qu'en donne John Dewey (2005), qui empêcherait le projet, voire renverserait à terme le pouvoir local.

Quatre types d'effets peuvent être ainsi attendus à partir de la création d'espaces de discussion publique : soit elle entraîne une réduction de la conflictualité en prévenant des conséquences qui auraient amené des opposants au contentieux ; soit elle répond à une demande de participation et prévient une critique qui se serait fondée sur l'absence formelle de concertation ; soit, au contraire, elle augmente la conflictualité locale en suscitant une perception du dispositif comme étant essentiellement un mode de valorisation du projet ; soit elle favorise le rassemblement d'un public qui ne se serait pas réuni autrement, au risque qu'il révèle le caractère partagé des critiques que les personnes pouvaient jusqu'ici formuler individuellement ou par groupes affinitaires.

On comprend alors le caractère relativement indéterminé des effets sociaux liés à l'ouverture

d'espaces de discussion publique des projets. Comme le souligne Alice Mazeaud, « contrairement à ce qui est généralement avancé, les effets de la participation dans l'action publique ne se jouent pas seulement dans l'articulation du dispositif à la décision, mais dans les imbrications multiples, seulement en partie contrôlables, entre les publics, les options formulées dans le dispositif et les pratiques et les intérêts des acteurs déjà mobilisés dans les processus ordinaires de production de l'action publique » (2012, 71). Il s'agit notamment ici de voir ce qu'apportent des espaces de discussion publique, dans leurs différentes formes et par rapport aux autres espaces de discussion mis en place par les équipes-projet.

### 1.5 La socialisation de l'équipe-projet aux usages des espaces de discussion publique

Si les raisons qui aboutissent à ces effets différenciés sont sans doute, comme l'indique Alice Mazeaud, le résultat d'imbrications multiples, nous centrerons particulièrement ici l'analyse sur la conduite de l'action opérée par l'équipe-projet. Les modalités de discussion publique proposées paraissent en partie structurées par sa socialisation aux enjeux que soulève ce type d'activité. On entend par socialisation de l'équipe-projet la constitution d'une représentation du monde acquise par la transmission de valeurs, normes et règles, couplée à la mise en place de systèmes typiques de « représentations automatiques » permettant des « réponses rapides et stéréotypées » (Moscovici, 1972 : 282). Cette socialisation est le produit, constamment restructuré, d'apprentissages informels et implicites (Dubar, 2015 : 31) que rencontrent les personnes avant et durant leurs professionnalisations. On pense en particulier ici aux expériences concrètes que les membres des équipes-projet ont vécues, notamment lors de conflits d'aménagements précédents. Il peut aussi s'agir de savoirs transmis informellement ou plus formellement lors de formations réalisées sur ces questions, et qui invitent à l'utilisation d'instruments de discussion publique dans l'élaboration des projets. Cette socialisation peut également s'effectuer au contact prolongé de populations porteuses de ces catégories politiques, et dont les caractéristiques sociales ont été identifiées par les membres de l'équipe-projet chez certains habitants. Ces différents vecteurs de socialisation peuvent alors expliquer en partie les modalités de discussion publique proposées par les équipes-projet.

### 1.6 Méthodologie

Comme on l'a indiqué plus haut, deux des six projets ethnographiés – ceux situés sur les

communes de Mongène et de Saint-Michel<sup>1</sup> – ont mobilisé le plus fortement des dispositifs de participation dans l'élaboration des projets. Ils se distinguent des autres projets par un usage des espaces de discussion publique qui apparaît déterminant dans leur réussite ou non. Du fait que ceux-ci ont connu des dénouements opposés, l'un sans heurts et l'autre conflictuel, ces projets fournissent un cadre comparatif qui permet en partie d'associer modes de mobilisation des espaces de discussion publique et effets conflictuels ou pacificateurs.

Ils comportent en effet de nombreuses similitudes. Ils viennent détruire des espaces naturels équivalents. L'utilisation de terrains municipaux entraîne dans les deux cas l'implication directe de l'élite municipale de l'aménagement dans l'élaboration des projets. Ces élites avancent les mêmes raisons pour justifier ces aménagements, qui sont présentés avant tout comme une source d'autofinancement<sup>2</sup> nécessaire face à l'accroissement récent de la population communale et au resserrement des subventions extracommunales.

D'emblée, il faut dire que nous n'avons pas assisté aux réunions publiques. C'est un des écueils de l'enquête, mais aussi ce qui en fait la force : en observant la territorialisation de ces aménagements *a posteriori*, une fois l'histoire achevée, on dispose de toutes les traces d'actions mises en œuvre par les équipes-projet pour mettre en perspective la réunion publique avec l'ensemble des éléments ayant concouru à l'élaboration des projets. L'observation des interactions lors d'une réunion publique fournirait quantité d'éléments utiles à l'analyse, mais il aurait fallu être présent sur le terrain parfois trois années avant le commencement de cette thèse, et être informé à temps de réunions publicisées souvent uniquement au niveau local. Le recueil des données s'est centré sur les actions conduites par les équipes-projet et leurs effets sur les participants aux espaces de discussion publique, en partie saisissable au travers de la documentation ethnographique produite par le projet et les dispositifs, et la réalisation d'entretiens auprès des principaux protagonistes. Ces éléments informent sur les actions menées et les personnes qui se sont impliquées et indiquent les effets, ou les non-effets, des dispositifs sur la conflictualité des projets.

---

<sup>1</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, les noms de ces communes ont été modifiés.

<sup>2</sup> Ce type de parc solaire rapporte, en comptant le loyer et les diverses taxes générées, environ 230 000 euros par an, représentant respectivement 12 et 10 % des budgets des deux communes étudiées. En outre, le tarif garanti d'achat assure une source de financement pendant vingt ans qui facilite la contraction d'emprunts auprès des organismes prêteurs.

## **2 Mongène, ou l'espace de discussion publique comme palliatif du défaut d'espaces de sociabilité**

L'activité d'aménagement mise en œuvre par l'équipe-projet dans l'élaboration du projet de parc solaire de Mongène paraît exemplaire de ce que nous appellerons l'appropriation rurale des transformations urbaines. On retrouve ici en partie ce qu'a pu observer Cécile Blatrix en milieu urbain où les dispositifs participatifs s'adressent finalement davantage à une « minorité participative qui connaît l'existence de ces dispositifs et les investit » (2012, 77). La création d'espaces de discussion publique viendrait ici répondre aux attentes d'une partie de la population d'origine urbaine à plus fort capital culturel, venue s'installer dans les dernières décennies, et déjà sensibilisée à ce type de dispositif<sup>1</sup>.

L'utilisation de dispositifs participatifs n'est pas automatique, et encore moins empruntée, à la différence du second cas que nous verrons ensuite. Elle est affaire d'un processus de conscientisation par l'équipe-projet des différences sociales et des attendus propres à chaque groupe. La révélation de ces différences et la nécessité d'adopter des formes de discussion plurielle sont liées à la succession sur ce même territoire et avec quelques années d'écart de deux projets de production énergétique, éolien puis photovoltaïque, élaborés par le même opérateur. Le premier provoqua un conflit qu'on voulut éviter pour le suivant. Il y a donc là des effets d'apprentissage que l'on propose de documenter. La principale différence observée dans l'activité d'aménagement réside en effet dans l'ajout d'une réunion publique lors de l'élaboration du projet de parc solaire. L'établissement de canaux spécifiques traduit la recherche de nouvelles voies de conciliation, d'entente ou de négociation, avec des populations identifiées comme faisant problème.

On suivra dans un premier temps le mode de composition et la trajectoire d'apprentissage de l'équipe-projet, pour ensuite analyser ce qu'apporte ce nouvel espace de discussion au projet et au désamorçage des problèmes publics qu'il aurait pu soulever.

### 2.1 Une équipe-projet adepte du « forçage »

*Un maire entrepreneur à la tête d'une municipalité endettée initiateur du projet éolien*

Mongène est une commune d'environ 500 habitants du département des Alpes-de-Haute-Provence, située dans le piémont de la montagne de Lure, au-dessus de la vallée de la

---

<sup>1</sup> Comme le note Cécile Blatrix, « loin de permettre de dépasser le “cens caché” qui caractérise la participation électorale, la démocratie participative tend à creuser l'écart entre une minorité participative qui connaît l'existence de ces dispositifs et les investit, tout en disposant éventuellement de points d'accès moins visibles à la décision, et d'autre part la majorité des citoyens pour laquelle la seule forme de participation reste le vote. Ces conclusions sont confirmées par les travaux récents qui continuent à se pencher sur cette question » (2012 : 77).

Durance. Après s'être dépeuplée pendant une grande partie du XX<sup>e</sup> siècle, elle a retrouvé puis dépassé les plus hauts niveaux démographiques qu'elle avait atteints au cours du XIX<sup>e</sup>, grâce aux différentes vagues migratoires des années 1980 à 2010. Il y a à ce repeuplement différentes raisons qui expliquent l'hétérogénéité sociale du village actuel. Les premiers migrants furent attirés, en dépit du faible niveau de services (mauvais état des routes, école « délabrée », réseaux urbains obsolètes...), par un foncier peu onéreux. Au fur et à mesure de la modernisation du village, le niveau social des nouveaux venus s'est élevé et les raisons de leur venue dans cet espace « reculé » se sont modifiées. Les premiers, en sus d'un foncier attractif, ont renoué sinon avec une lignée familiale locale, du moins avec des pratiques rurales populaires (chasse, sport mécanique), alors que les derniers arrivants ont donné la priorité aux questions de paysage, d'écologie et de tranquillité. Souvent issus de milieux urbains (comme un couple de cadres venus de Saint-Étienne), ils recherchent ici avant tout ce que Philippe Perrier-Cornet appelle « une campagne cadre de vie » (2002 : 10), soit une localisation guidée par les aménités paysagères, sonores et environnementales que fournit le territoire, dont les espaces naturels sont considérés comme des biens collectifs. C'est dans ce paysage social contrasté que le maire promet au début des années 2000 un projet d'éoliennes.

Élu depuis 1995, ce maire a été désigné comme dauphin par son prédécesseur, qui voyait en lui la personne qui « allait redresser le village »<sup>1</sup>. Il n'est pas natif de Mongène, mais est marié à une native. Né en 1948 dans le département voisin des Hautes-Alpes, il est le fils d'un responsable départemental du parti communiste. Un événement fondateur le détache cependant de l'idéologie communiste : en casernement à Nice en mai 1968, il est marqué par la mort de deux soldats qui étaient sortis malgré le couvre-feu. Pour lui, désormais, la priorité doit être donnée à l'ordre dans la hiérarchie des principes politiques : « J'ai entendu l'appel du général de Gaulle : je suis devenu UDR, puis RPR, puis UMP. L'ordre est quelque chose de très important »<sup>2</sup>, avance-t-il pour expliquer ce qui peut être perçu comme un reniement d'une partie de ses origines familiales.

Sorti de l'armée, il travaille comme maçon, puis à l'usine chimique de Sabatier, distante de douze kilomètres. Un an et demi après son entrée, victime d'une maladie professionnelle, il cesse son activité et se forme (« J'ai suivi des cours du soir ») pour se mettre à son compte

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un éleveur de brebis, présent depuis le début des années 1970 sur la commune, rallié à la contestation anti-éoliennes, le 23 mai 2012.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Mongène, le 13 février 2012.



comme maçon-entrepreneur. Il fait deux fois faillite, ce qu'aujourd'hui ne manquent pas de rappeler ses opposants. Il se fait finalement engager comme conducteur de travaux dans une importante entreprise de BTP située à quelques kilomètres de Mongène, où il s'installe dans les années 1980. En retraite anticipée à partir de 1995, il peut alors pleinement s'occuper de la commune et de politique.

Entre-temps, il s'est en effet investi dans les instances locales du parti gaulliste. Membre du RPR, il en gravit les échelons et devient secrétaire départemental de l'UMP au début des années 2000. Proche du président du conseil général, à majorité RPR jusqu'en 1997, et du député local UDF, ses liens avec l'élite politique départementale facilitent son insertion dans le système politico-administratif. Ils lui permettent d'obtenir un nombre important de subventions qui vont soutenir son action municipale. Il multiplie ainsi les projets publics, d'autant que ses prédécesseurs ont peu entrepris : « Quand j'ai pris la commune, explique-t-il, on était au XVIII<sup>e</sup> siècle. Elle était dans un état délabré, sans informatique. La secrétaire travaillait sur une table de cuisine. Il y avait une seule place de libre dans le cimetière. »<sup>1</sup> Son premier mandat est essentiellement consacré à la remise à niveau des équipements communaux, mais aussi à la construction de locaux pour l'accueil d'un bar-restaurant-alimentation et de logements communaux.

En 2001, il se représente avec une liste renouvelée qui reçoit 70 % des suffrages (une liste dissidente de quatre personnes se présente également<sup>2</sup>). Il poursuit la modernisation du village : réfection de l'école et de la mairie, création d'une bibliothèque, réalisation d'un captage d'eau supplémentaire. Ce tournant des années 2000 est un peu perçu comme un « âge d'or » par les habitants. L'action de la municipalité fait consensus. Une population nouvelle vient s'installer, qui grossit les effectifs de l'école, prend des initiatives et donne par exemple un nouveau souffle au comité des fêtes.

Tous les projets réalisés depuis 1995, bien qu'ils bénéficient de subventions, ont nécessité la contraction d'emprunts. Si la municipalité a pu accéder à de faibles taux d'intérêt, leur hausse à partir des années 2000<sup>3</sup> entraîne son surendettement. Parallèlement, la majorité municipale refuse à la même époque l'intégration intercommunale qui aurait permis de mutualiser en

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Mongène, le 13 février 2012.

<sup>2</sup> Il s'agit d'une liste portée par une propriétaire foncière qui se présente à chaque élection et entend défendre les intérêts des propriétaires.

<sup>3</sup> Il s'agit d'emprunts dits « toxiques », au sens où leur taux est indexé sur une valeur considérée stable au moment de sa contraction, comme le franc suisse notamment, mais qui, avec l'envolée de ce dernier, a mis en difficulté de nombreuses collectivités françaises comme Mongène (source : Cour des comptes, *La Gestion de la dette publique locale*, rapport public thématique, 2011).

partie la dette. Lors d'une rencontre avec Omega<sup>1</sup>, opérateur éolien présent dans un salon organisé au début des années 2000 dans une commune voisine, la recherche de nouvelles sources de financement conjuguée à son goût de l'entrepreneuriat invite le maire à saisir l'opportunité du développement éolien.

*Un opérateur en « conquistador »*

Omega est une société spécialisée dans la construction d'éoliennes, créée en 2002 par deux entrepreneurs liés à ce secteur industriel. Le premier a une bonne connaissance des acteurs économiques liés aux industries mécaniques et électriques de la région PACA. Le deuxième est issu du domaine de l'énergie nucléaire et de la maintenance des centrales. Leur association souhaite mettre à profit la réunion de leurs capitaux sociaux liés à la construction d'installations de production électrique pour investir le secteur de l'éolien, alors en plein développement au début des années 2000.

Située à La Ciotat, l'entreprise effectue le démarchage des territoires en vue d'y installer des éoliennes principalement dans la région PACA. Le chef de projet en contact avec le maire de Mongène apparaît alors plus habile dans la séduction des élus locaux qu'à penser l'intégration d'un projet à l'intérieur d'un univers social local. Si avec le maire naît une complicité dans l'élaboration du projet, les habitants et les acteurs institutionnels décrivent une personne dédaigneuse : « Le type d'[Omega] est affreux : “C'est nous ! Vous êtes des ploucs.” Affreux ! »<sup>2</sup> Les services techniques de l'État confirment la posture condescendante et envahissante d'Omega dans ces premières années de prospection éolienne : « C'était la période où un porteur de projets arrive et dit : “Je mets des éoliennes de partout.” Ses petits collègues ont gardé une image particulière. Il a donné une mauvaise image aux opérateurs. Ils voulaient mettre des éoliennes dans toute la Durance. »<sup>3</sup>

L'élite municipale de l'aménagement, s'estimant soutenue par une population qui lui a renouvelé récemment sa confiance, et l'opérateur pensent alors pouvoir agir à leur gré. Au cours de l'année 2002, un mât de mesure est implanté sur la colline en face du village. Aucun habitant n'établit directement de lien entre ce mât et le projet. Dans le même temps, des études sur la faune et la flore sont réalisées en vue d'établir l'étude d'impact, obligatoire pour ce type de permis de construire. À la fin de l'année 2004, le projet est prêt : il s'agit de cinq éoliennes de 125 mètres de haut, implantées en haut d'une colline dominant de 150 mètres le

---

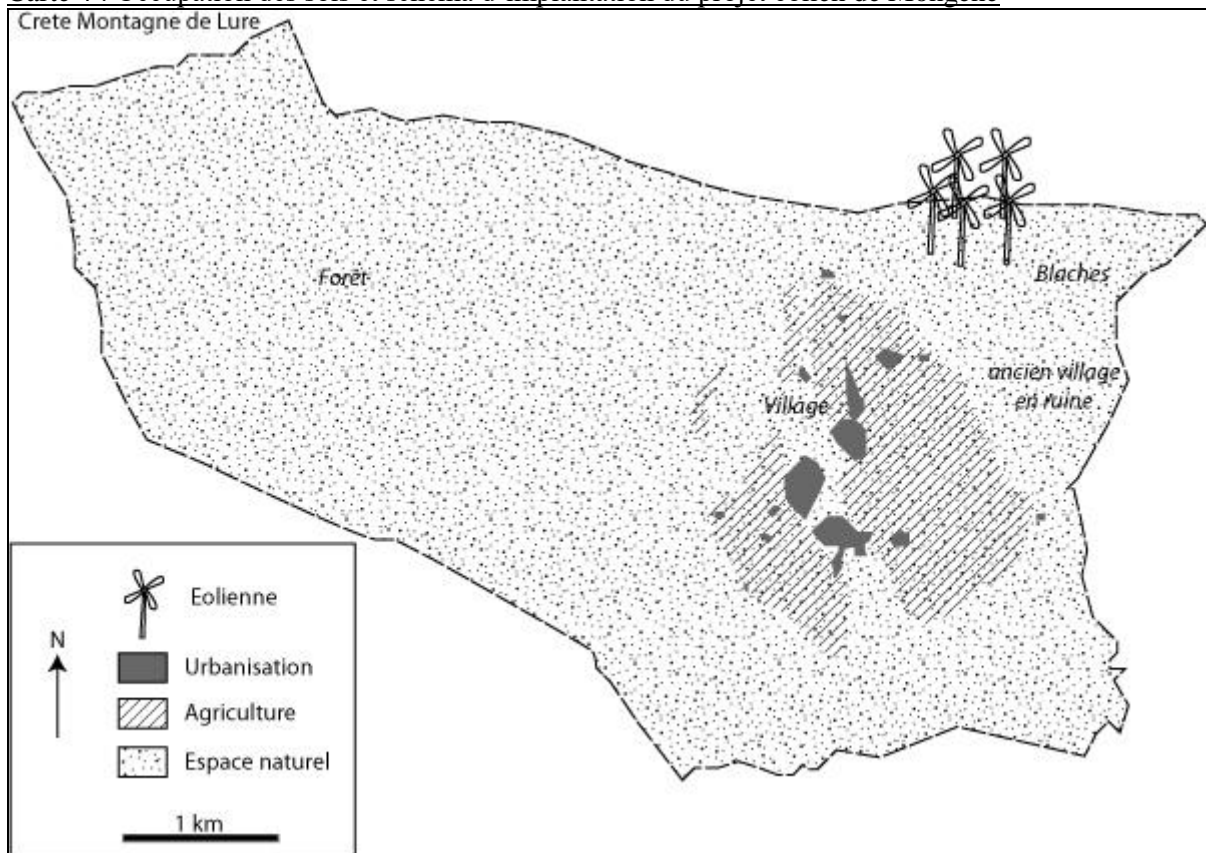
<sup>1</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom des opérateurs a été modifié.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le mari de l'ancienne mairesse de Mongène (de 1971 à 1983), le 26 juin 2012.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DREAL PACA, le 1<sup>er</sup> mars 2013.

village sur son flanc est dont elles sont distantes de moins d'un kilomètre (carte 4).

Carte 4 : Occupation des sols et schéma d'implantation du projet éolien de Mongène



Source : Google Maps. Cartographie de l'auteur.

#### *Une information contre-productive*

En 2004, alors que l'élite municipale de l'aménagement et l'opérateur travaillent depuis bientôt deux ans sans avoir communiqué à son sujet, le projet est présenté à la population. Plus précisément, alors qu'il prévoit de déposer le permis de construire huit jours plus tard, le maire invite à une présentation du projet, dans le bar nouvellement édifié par la mairie, le mari d'une ancienne mairesse et sa fille, un ancien militaire de carrière habitant la commune depuis dix ans, un médecin membre du conseil municipal et un propriétaire terrien natif de la commune. Il connaît bien ces personnes, avec lesquelles il a parfois établi des liens d'amitié. Il les identifie à la fois comme potentiellement concernées par le projet, car habitant à proximité, et comme leaders locaux d'opinion du fait de leur rang social ou de la notoriété qu'ils ont acquise au sein du village.

Le maire pense alors bien faire en usant d'un répertoire de discussion s'appuyant sur les notabilités locales. Ce mode de consultation peut correspondre en partie à ce qu'a pu observer Henri Mendras au sujet des formes que prennent les décisions politiques au sein des sociétés rurales. L'assemblée des notables y assure un rôle de médiation entre la population rurale et

des institutions considérées comme inaccessibles ou difficilement accessibles, fonction dont les notables retirent une forme de légitimité à représenter le local (1976). Le maire pense que chacun dans le village voit dans ce mode de consultation une pratique démocratique légitime, l'accord des notables locaux signifiant pour lui une forme de consultation de la population par des intermédiaires légitimes. Il ne dit pas autre chose lorsqu'il est interrogé sur la manière dont il a alors organisé la consultation localement : « On a organisé des rencontres, on a présenté le projet avec des diapositives. »<sup>1</sup>

Cependant, le mode de consultation proposé par le maire est mal perçu par les participants. Cette communication à la fois privilégiée et amicale, se déroulant par ailleurs dans un lieu public, trouble les participants. Certains considèrent qu'elle comporte des ambiguïtés qui leur paraissent malvenues : « Les éoliennes, c'est mal parti parce qu'il y a eu une mauvaise information. Quand on réunit les amis du maire dans une réunion publique/privée... Je dis ça : "privée" parce que ce sont les amis du maire et "publique" parce que cela se passe dans le bar »<sup>2</sup>. D'autres s'inquiètent du caractère restreint de cette consultation, pensant qu'il s'agit d'une réunion publique : « Il y a eu une réunion publique avec peu de cartons d'invitation. »<sup>3</sup> Mais quelles que soient les interprétations, cette réunion est considérée par les opposants comme le moment déclencheur de leur mobilisation.

Les participants gardent ainsi en mémoire la présentation d'un projet sur lequel tout ne leur est pas dit : « C'est [Omega] qui a parlé. Il a projeté un plan qui était faux. Avec une frange verte et, presque comme un nuage, les éoliennes au-dessus. Alors que si on avait fait l'inverse [en soulignant la présence des éoliennes], on ne percevait pas le projet de la même manière »<sup>4</sup>. Ils retiennent alors du maire sa volonté de susciter leur soutien au projet : « La réflexion que le maire nous alors transmis : "Il y a deux ou trois opposants dans la commune. De toute façon [ils sont entêtés contre le projet]. Donc on ne va pas [prendre de précautions]." »<sup>5</sup>

Percevant cette fronde, l'élite municipale de l'aménagement préfère ne plus communiquer, ce qui augmente la suspicion des opposants : « On essayait d'avoir des informations, explique l'un d'eux, mais tout était caché. Le permis de construire n'était pas encore disponible. Cela veut dire que tout était caché. C'est à partir de là qu'on lui a rentré dedans et on a tout fait

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Mongène, le 13 février 2012.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le mari de l'ancienne mairesse de Mongène (de 1971 à 1983), le 26 juin 2012.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec un habitant, leader de la contestation contre le projet d'éoliennes, le 20 avril 2012.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec le mari de l'ancienne mairesse de Mongène (de 1971 à 1983), le 26 juin 2012.

<sup>5</sup> *ibid.*

pour nous laisser dans l'ignorance »<sup>1</sup>. L'élite municipale de l'aménagement et Omega ne fournissent d'ailleurs aucune preuve de concertation quelques années tard lors du procès lorsque ces preuves sont demandées par la partie adverse : « En dépit des recommandations du guide de l'étude d'impact sur l'environnement des parcs éoliens édité par le ministre de l'Écologie et du Développement durable, il n'y a pas eu de réelle concertation préalable »<sup>2</sup>.

Cette absence de concertation est identifiée par les anciens opposants, mais aussi par d'autres habitants non impliqués dans le conflit, comme le principal frein au projet. C'est par exemple le cas de ce jeune agriculteur, natif du village, discutant avec des défenseurs du projet éolien : « Moi, j'aurais concerté. On aurait trouvé des solutions. J'aurais concerté avec les agriculteurs, avec la société de chasse, avec les commerçants »<sup>3</sup>. Un responsable de l'association qui a attaqué le projet partage ce constat : l'association « n'est pas contre les éoliennes, mais pour un projet autrement. D'abord qu'il soit présenté. Ensuite, si les opposants estiment que c'est trop près, que sur un plan on puisse mettre les éoliennes plus loin »<sup>4</sup>. *A posteriori*, les consultations mises en œuvre par l'équipe-projet semblent insuffisantes ou inappropriées pour les personnes interrogées. L'enquête publique, qui a lieu quelques semaines après cette réunion, n'assure pas non plus un rôle de médiation entre les deux camps qui vont alors se constituer au sein du village entre pro et anti-éolien. Elle participe au contraire de la mise en scène du rapport conflictuel qui se noue localement.

#### *Une enquête publique simple greffière des avis*

Alors qu'il est évident que cette enquête suscite une mobilisation hors norme (deux pétitions, l'une en soutien et l'autre opposée au projet, recueillent respectivement 462 et 803 signatures pour un peu plus de 500 habitants), la commission d'enquête tient avant tout à respecter la procédure en canalisant et en individualisant les rôles, au travers des registres d'enquête, et en dénombrant et jugeant le caractère légitime des revendications (notamment au regard des arguments prouvant des impacts sur les biens privés ou sur l'environnement.). Elle n'organise pas de réunion publique et reste dans un rôle de greffier des avis, sans tenter d'interroger l'intérêt général du projet. Son positionnement en faveur du projet est dénoncé par plusieurs acteurs. Un leader de l'opposition décrit une commission que ne faisait qu'avaliser le projet : « L'enquête publique ? Fumisterie. Je lui ai posé deux questions, au commissaire enquêteur, et il m'a dit : "Si vous pensez que je vais lire ce bouquin..." Et là, il dit : " Vous faites comme

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un habitant, leader de la contestation contre le projet d'éoliennes, le 20 avril 2012.

<sup>2</sup> Jugement du 31 mars 2011 de la cour administrative d'appel de Marseille.

<sup>3</sup> Extrait du journal de terrain : retranscription d'une discussion dans le bar de Mongène, le 9 janvier 2012.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec le mari de l'ancienne mairesse de Mongène (de 1971 à 1983), le 26 juin 2012.

vous voulez, mais vous les aurez les éoliennes.”<sup>1</sup>. De même, les conclusions du procès en appel au tribunal administratif font la critique d’un « rapport du collège des commissaires enquêteurs [jugé] insuffisant ». Elles notent que « le procès-verbal des observations et documents hostiles et un mémoire en réponse, [pourtant] mentionnés par le rapport du collège des commissaires enquêteurs, n’ont pas été communiqués [au préfet] ». La cour juge que « les commissaires enquêteurs ont manqué d’impartialité » en ne prenant pas suffisamment en compte les critiques adressées au projet lors de l’enquête.

L’enquête publique illustre ce que Cécile Blatrix analyse comme « une forme de mise en scène de l’intérêt général selon une définition préétablie que les tentatives de mobilisation ne parviennent pas à remettre en cause » (1999 : 15). Comme l’explique Xavier Piechaczyk au sujet des commissaires enquêteurs, « leur appréciation de l’intérêt général est davantage un bilan de la procédure et de son déroulement (donc des rôles alternatifs tenus), qu’une évaluation directe des remarques du public. (...) Il n’est alors pas étonnant de constater un avis favorable même si l’opposition au projet avait généré une véritable mobilisation organisée » (2000 : 50).

Il ne reste donc plus aux opposants que les voies du recours contentieux et du procès. Rejeté en première instance, leur recours est entendu en appel, le jugement annulant en 2011 le permis délivré en préfecture. Il pointe en particulier les incohérences du projet avec les documents définissant la vocation des sols et la faible prise en compte des impacts.

#### *Des pratiques de « forçage » fondées sur la légitimité démocratique*

L’élaboration du projet éolien paraît correspondre à ce que l’équipe de Laurent Mermet désigne sous le terme de « forçage » : « l’action d’un porteur de projet qui exploite de fortes asymétries de pouvoir à son avantage pour surmonter les oppositions et “imposer” un projet sans apporter aux objections émises des réponses (modifications, argumentations) adéquates » (2004 : 22). À partir du moment où l’opposition au projet éolien se constitue localement, des actions mises en œuvre par l’équipe-projet semblent relever de ce type de pratiques : intimidations, tentatives de corruption, absence de communication publique, obstacles à l’accès aux contenus du projet, instrumentalisation de l’enquête publique, absence de solution alternative. Surprise par l’opposition, l’équipe-projet inscrit ses actions dans une conception asymétrique de l’action publique légitimée par le suffrage universel.

La mobilisation contre le projet apparaît alors comme en miroir de l’absence d’espaces de

---

<sup>1</sup> Extrait d’entretien avec un habitant, leader de la contestation contre le projet d’éoliennes, le 20 avril 2012.

discussion publique et des pratiques de forçage de l'équipe-projet. Au lieu de décourager les opposants, ces pratiques les raffermissent dans leur conviction : « Et rien que pour ça, c'est très dérangeant de faire un projet comme ça. Et monsieur le maire a pu aussi recevoir de l'argent. »<sup>1</sup> Pour une partie des opposants, leur lutte se fonde à la fois sur la défense de leur cadre de vie, mais aussi sur une éthique qui vise à dénoncer un système économique et politique considéré comme corrompu : « Et puis, en face de nous, on a une puissance d'argent. Avec du fric qu'ils distribuent »<sup>2</sup>. Leur positionnement décrit une montée en généralité de leur argumentaire, qui ne critique plus seulement le mode d'implantation des éoliennes, mais l'ensemble du système sur lequel s'adosse ce type d'installation de production électrique : « On a affaire à des malhonnêtes qui profitent de subventions, d'un prix anormal de l'électricité. C'est une affaire d'argent, pas une affaire de "verts". Et on veut nous faire avaler la pilule avec les EnR. »<sup>3</sup>

Les dispositifs de mobilisation que l'opposition au projet met en place (envois de courriels, porte-à-porte, tables de pétition dans les supermarchés de la vallée) permettent de surmonter les obstacles à la participation individuelle que suscitent généralement les enquêtes publiques. Au contraire, la mobilisation organisée lors de l'enquête publique a constitué « des relations de représentation nouvelles, où des représentants de fait se substituent en quelque sorte aux représentants élus » (Blatrix, 2009 : 106). L'émergence d'une opposition locale s'exprime aux élections municipales suivantes lors desquelles une liste complète se présente face à la majorité sortante. Cette dernière ne remporte la mairie qu'à dix voix près, quatre postes de conseillers sur onze étant gagnés par des opposants qui ont fait campagne contre le projet éolien.

Ainsi, lorsqu'un projet de centrale PV au sol est proposé au maire en 2009, l'expérience précédente du conflit éolien apparaît déterminante dans le mode d'élaboration choisi par l'équipe-projet.

## 2.2 La concertation pour ajuster le parc solaire

### *Un nouveau projet porté par une équipe-projet rénovée*

Au moment où commence le développement de parcs solaires en région PACA, soit à partir de 2007, Mongène n'est pas tout de suite ciblée par Omega pour réaliser une centrale PV au sol, car son projet éolien est encore en procès. Le maire n'est consulté qu'après février 2009,

---

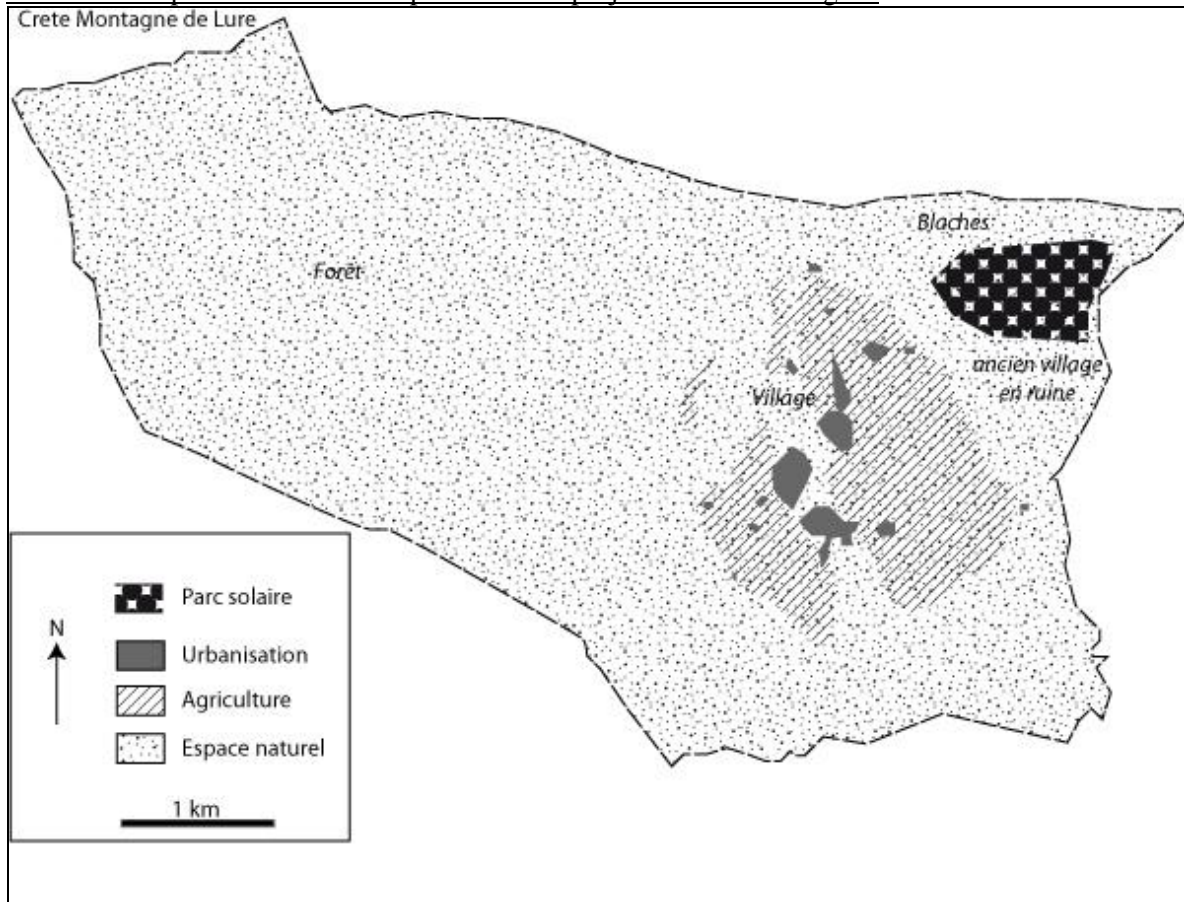
<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un habitant, éleveur de brebis installé dans les années 1970, rallié à la contestation anti-éoliennes, le 23 mai 2012.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un habitant, leader de la contestation contre le projet d'éoliennes, le 20 avril 2012.

<sup>3</sup> *ibid.*

dès que le tribunal administratif rejette le recours des opposants. Omega propose alors à l'élite municipale de l'aménagement d'installer un parc de 17 ha au pied des futures éoliennes (carte 5). La société y voit plusieurs avantages : elle mutualise les équipements à réaliser avec le futur parc éolien (route d'accès, travaux de raccordement), auquel elle semble toujours croire à cette époque (le délibéré du jugement en appel n'est publié que le 31 mars 2011) ; elle peut réutiliser une partie des études environnementales déjà réalisées. On ne sait pas cependant si le projet solaire peut se faire indépendamment de l'éolien<sup>1</sup>.

Carte 5 : occupation des sols et implantation du projet solaire de Mongène



Source : Google Maps. Cartographie de l'auteur.

Pour le maire, ce projet apparaît comme une aubaine alors que la municipalité a de plus en plus de difficultés à boucler son budget. En effet, la charge des emprunts en 2012 est de 62 000 euros, soit l'équivalent d'un quart du budget communal, ce qui rend difficile la réalisation des travaux d'entretien minimaux des équipements communaux : « Tiens, le PV est

<sup>1</sup> Les coûts de raccordement au poste source de Saint-Auban semblent trop élevés pour qu'ils soient engagés seulement pour connecter le parc solaire. On peut alors penser qu'Omega attend que le projet éolien soit purgé de tout recours et autorisé pour entreprendre une réalisation conjointe des deux projets. L'opérateur reste flou à ce sujet, laissant entendre qu'il pourrait construire le projet PV de manière indépendante. Mais le fait qu'il n'ait toujours pas réalisé le parc solaire trois années après en avoir obtenu l'autorisation confirmerait l'hypothèse d'une coréalisation pour assurer une rentabilité minimale à un investissement solaire sur ce site.



en train d'aboutir un peu plus facilement que l'éolien, raconte le maire. Si au moins j'arrivais à avoir le PV pour la commune, cela nous permettrait d'avoir une ressource financière (...) qui ne serait pas négligeable, qui permettrait de refaire quelques travaux, à savoir : tous les réseaux d'eau qui datent des années 1950, toutes les voiries qui sont dans un état déplorable, l'enfouissement des réseaux électriques. »<sup>1</sup> Ces difficultés financières, et par suite une dépendance à la réalisation de projets pourvoyeurs de nouveaux revenus, sont connues de l'opérateur : « Pour [Mongène], le projet leur permet de sortir la tête de l'eau, pour ne pas augmenter les taxes. C'est une toute petite commune, sans revenus. Ils sont étouffés par leurs emprunts. »<sup>2</sup>

On peut néanmoins s'interroger sur la poursuite du partenariat entre Omega et la mairie dans le cadre d'un projet solaire. Alors que le maire déclare s'être fait démarcher par une dizaine d'autres opérateurs depuis 2008, il préfère relancer un nouveau projet avec la même société malgré l'échec rencontré dans l'éolien. Pour expliquer cette continuité, il avoue les attaches nouées depuis le début des années 2000 avec les personnes d'Omega : « J'ai des relations privilégiées avec [l'un des fondateurs, celui qui est lié à la construction mécanique]. »<sup>3</sup> Au-delà de la possible interdépendance des deux projets, se sont établis des liens de confiance réciproques, plus importants aux yeux du maire que des critères techniques (garantie de réussite des projets) ou financiers (rémunérations attendues par la collectivité). Le maire et ce fondateur ont en commun des situations sociales comparables dans des mondes professionnels proches : l'un a été entrepreneur en BTP puis conducteur de travaux ; le deuxième a dirigé des entreprises de construction mécanique, soit des postes à responsabilité dans des milieux populaires. Façonnés au travers d'expériences professionnelles similaires, ils conçoivent un mode d'élaboration directif des projets, coextensif à leur vision d'une prééminence liée à la légitimité politique ou hiérarchique.

### 2.3 Un opérateur s'autonomisant dans l'élaboration locale du projet

Cependant, Omega ne propose plus la même équipe pour ce projet solaire. L'ancien chef de projet a été remplacé par un ingénieur plus jeune, électricien de formation, dont le discours témoigne des apprentissages réalisés depuis par l'entreprise. L'expérience du contentieux dans les projets éoliens est alors identifiée comme le principal frein à la réalisation de projets : « La mémoire du contentieux éolien nous a indiqué qu'il ne fallait pas faire les mêmes erreurs,

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Mongène, le 13 février 2012.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet d'Omega, le 17 avril 2012.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Mongène, le 13 février 2012.

qu'il fallait éviter ce type de contentieux »<sup>1</sup>, indique-t-il. Des modes d'élaboration menant au contentieux ont été identifiés. Jugés trop orientés par le pouvoir communal, ils obèrent aux yeux de l'opérateur le dialogue avec certains acteurs. Dégager l'élaboration du projet de l'organisation partisane de l'élite municipale de l'aménagement n'est cependant pas sans difficulté, comme il explique dans cet extrait d'entretien :

« Parfois le maire est un filtre dangereux. Parfois, on a des maires qui nous disaient : "N'allez pas voir tel opposant" et puis poum ! cela ne passait pas. Parfois, c'est difficile de ne pas contenter le maire, de ne pas aller à son encontre, tout en essayant de faire bien pour faire aboutir le projet. Et parfois, ce n'est vraiment pas évident. Quand la politique commence à s'en mêler, on sait qu'à un moment ou un autre, le rouge, il va bloquer. »<sup>2</sup>

Engagé pour élaborer un projet, l'opérateur est tenu par un système d'alliances locales, et souvent contraint à s'y tenir. Y déroger officiellement apparaît comme une offense qui risquerait de rompre le contrat, d'autant que les élites municipales de l'aménagement ont à leur disposition des prestataires concurrents. Aller à l'encontre des ordres du commanditaire transgresse également les normes professionnelles établies dans le domaine. Dépasser les résistances d'intérêts, de valeurs et de rationalité contenues dans l'intériorisation des normes (Demailly, 2003) nécessite donc une volonté d'innovation collective. Ce chef de projet peut paraître téméraire dans les relations qu'il instaure avec les élus, mais il est soutenu par sa hiérarchie, comme il l'indique lui-même implicitement : « On s'est rendu compte qu'on faisait des projets dans notre coin avec la commune. »<sup>3</sup>

Sa démarche décrit la recherche de nouvelles normes d'élaboration établies dans le cadre d'un « projet collectif autonome » (*ibid.* : 117) conduit en interne par l'opérateur. Ces changements semblent relever de pratiques de management<sup>4</sup>, dont les méthodes affleurent dans le discours de cet ingénieur, mobilisé par des « objectifs clairs » et qui ont pour incidence d'orienter « fortement son action » (Bayle, 2007 : 60). Sa liberté d'agir, qui peut parfois « violer » le pacte tacite établi avec l'élite municipale de l'aménagement, ou l'amener à travailler « dans son dos », quitte à subir son mécontentement, se comprend dans la mesure où son action s'inscrit dans ce projet interne de renouvellement des normes professionnelles de l'entreprise. Ces transformations peuvent être identifiées à deux niveaux :

D'une part, il s'agit de dégager l'élaboration du projet des jeux politiques internes à la

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet d'Omega, le 17 avril 2012.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> *ibid.*

<sup>4</sup> Le management est défini comme « le pilotage global de l'organisation à travers un ensemble de politiques de production de biens ou de services, communication, marketing, ressources humaines, politique de financement, contrôle budgétaire [...] cohérentes entre elles et qui convergent dans le sens du projet stratégique et se traduisent dans la culture organisationnelle » (Evrard, 1993).

commune. Des rencontres sont organisées avec des acteurs ou des individus souvent ostracisés par l'élite municipale de l'aménagement, quitte à aller à l'encontre de ses préconisations. Cette démarche demande un repérage des opposants potentiels en documentant de manière distincte le contexte social de la commune. Il s'agit également d'adopter une attitude plus conciliante avec les associations et les habitants. Par exemple, alors que l'arrogance du précédent chef de projet avait durablement marqué les esprits des habitants de Mongène, le nouveau chef de projet est décrit comme un personnage « charmant et à l'écoute »<sup>1</sup>.

D'autre part, ces comportements et positionnements, expérimentés au fur et à mesure des projets et des difficultés rencontrées, ont été testés, puis systématisés sous forme de protocoles organisationnels. Ils ont montré leur plus-value dans l'élaboration des parcs solaires et indiqué à l'opérateur des modes d'intervention performatifs. Par exemple, lorsque le chef de projet déclare : « Mais, en fait, on s'est aperçu que [la concertation] c'était un volet super important », il exprime d'une certaine manière une découverte, résultat d'une analyse collective (le « on ») réalisée *a posteriori*. Ces pratiques sont ensuite traduites sous la forme de normes d'intervention, par l'organisation quasi systématique<sup>2</sup> de réunions de concertation à un certain stade d'élaboration du projet : « On fait des réunions publiques avant, une fois qu'on a des données abouties. »<sup>3</sup> Autrement dit, la réunion publique est provoquée « avant » que le projet soit finalisé, mais après qu'il a réuni l'ensemble des données techniques qui garantissent sa faisabilité, en particulier quand il est déjà ajusté aux appréciations formulées lors de l'instruction. Cette chronologie traduit la hiérarchisation implicite que l'opérateur effectue entre d'une part les légitimités institutionnelles qui contrôlent l'adéquation entre la forme du projet et les différents biens publics qu'il impacte, et d'autre part les contributions apportées par le public lors de réunions. L'instruction reste prééminente dans les ajustements, mais elle n'est plus exclusive.

L'opérateur a capitalisé ses expériences et formalisé ses réflexions notamment au travers d'une « charte » d'intégration des parcs solaires. Celle-ci est spécifiquement conçue pour être présentée en public : « On a une charte maintenant : il ne faut pas que le parc soit visible des grandes artères, qu'il ait le moins d'impact possible. Déjà, quand on présente ça en réunion

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec l'ancienne mairesse de Mongène (1971-1983), le 26 juin 2012.

<sup>2</sup> Le chef de projet d'Omega avoue que parfois certaines communes ne souhaitent pas organiser de réunion publique. Mais il propose dorénavant ce protocole sur chaque projet.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet d'Omega, le 17 avril 2012.

publique, cela a aspect très positif. »<sup>1</sup> À l'inverse de ce qui était pratiqué dans l'éolien, où aucun principe d'aménagement n'était publicisé, cette charte veut au contraire paraître de bonne foi dans la prise en compte des impacts : « Même si l'impact éolien est différent, au niveau de la hauteur, ou en termes sonores, avec le PV on n'a pas d'impact sonore, mais on va utiliser de la surface au sol. »<sup>2</sup> Communiquer sur la normalisation de l'intégration des attentes locales dans le projet donne l'image d'un opérateur sensible aux perceptions des riverains de l'implantation. Cette charte veut donner au public l'impression qu'il détient une autorité sur le projet, sans qu'il ait à la formuler. Elle essentialise l'invisibilisation des installations, comme s'il était normal qu'elles soient cachées et qu'elles n'aient pas de légitimité dans un paysage quel qu'il soit.

Réunion publique et charte s'apparentent à un dispositif d'autonomisation par rapport à l'élite municipale de l'aménagement. Ils veulent favoriser la venue et la prise de parole des opposants « traditionnels » à la mairie. C'est en partie la fonction de cette charte, qui cherche à anticiper les inquiétudes du public vis-à-vis des parcs solaires, et à apparaître comme une main tendue pour faciliter l'expression de chacun.

#### 2.4 Une élite municipale de l'aménagement socialisée au risque conflictuel

L'opérateur n'est pas le seul à avoir réalisé des apprentissages depuis l'échec du projet éolien. Des changements sont également observés au niveau municipal. L'échec du projet éolien et le risque de défaite rencontré lors des élections en 2008 forment des expériences concrètes dont la majorité municipale a tiré des leçons. Un bulletin est édité à partir de 2009. Si cette publication imite une communication municipale alors déjà largement répandue dans les communes françaises (Le Bart, 2000), et constitue une forme de normalisation communale, sa création répond aussi ici à l'apparition d'une menace politique crédible. On peut faire l'hypothèse que la majorité s'en saisit comme d'un outil de communication au service de la légitimation de l'exécutif au pouvoir dans un contexte de concurrence politique accrue. Cette création correspond également à un desserrement des liens qui prévalaient jusqu'alors dans les régulations locales, lié à l'arrivée d'une population active travaillant à l'extérieur du village<sup>3</sup>, avec laquelle il est plus difficile d'établir des relations directes régulières. Le bulletin peut ainsi traduire une forme de rénovation de la politique municipale qui entend construire et diffuser une parole publique, alors que jusqu'ici l'action municipale opérait uniquement au

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> 86 % des actifs travaillent en dehors de la commune en 2008, alors qu'ils étaient 74,1 % en 1999 (INSEE RGP 1999 et RP 2008, exploitations principales).

travers des jeux d'interconnaissance et d'interrelations locaux. Par ailleurs, le maire accepte d'organiser, à la demande d'Omega, une réunion publique de présentation du projet.

#### *La réunion publique comme réponse fonctionnelle et symbolique*

L'accord sur la tenue d'une réunion publique a cependant nécessité des négociations entre l'opérateur et le maire. Ce dernier n'est pas, comme on l'a vu, un habitué de cette forme de dialogue. Trois arguments semblent le convaincre. Tout d'abord, la réunion publique lui est présentée comme un moyen de repérer les points de blocage dans la population afin de ne pas rééditer l'expérience éolienne. Ensuite, cette réunion fournira un moyen de discuter avec les opposants aux éoliennes. En effet, pour des raisons juridiques, le contentieux éolien en cours empêche l'opérateur de rencontrer directement des riverains du projet PV, par ailleurs opposants au projet. Enfin, la réunion publique répond à des besoins de concertation publiquement formulés par un certain nombre d'habitants.

#### *Une réunion publique préparée*

La réunion publique donne lieu à des préparatifs pour encadrer son déroulement. On peut en effet faire l'hypothèse qu'elle est identifiée par l'élite municipale de l'aménagement comme une source de risque politique. Comme l'indique l'équipe de Johnson Conover (2002), les participants aux réunions publiques ont pour la plupart en aversion le conflit ou des désaccords exprimés en public. L'absence de résolution et le maintien des tensions sont disqualifiantes pour les protagonistes du conflit (Cardon *et al.*, 1995 : 17) et provoquent par réaction l'*exit* des participants. Ainsi, un déroulement conflictuel de la réunion publique serait surtout dommageable au maire, à la fois parce qu'il réactualiserait un conflit douloureux pour la sociabilité locale, et qu'il ne déploierait pas les compétences des régimes d'opinion attendues communément d'un homme politique : « rester "ouvert" au point de vue de l'autre et donc, garder son calme, (...) ne pas être péremptoire (...) conserver la maîtrise de soi, etc. » (*ibid.* : 16).

Il s'agit tout particulièrement d'éviter de revenir sur le sujet de l'éolien, alors que plusieurs éléments peuvent y concourir : même type de projet de production massive d'électricité d'origine renouvelable et même opérateur. Il est convenu que le maire recadre les débats en cas de débordement. L'opérateur doit présenter sa charte afin d'afficher son écoute des critiques. Il anticipe d'ailleurs une réduction éventuelle du projet : Une « petite covisibilité avait déjà été identifiée avant la réunion publique »<sup>1</sup>. Mais ces marges de manœuvre ne sont

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet d'Omega, le 17 avril 2012.

pas dévoilées, afin d'apparaître conciliant face à d'éventuelles demandes. Le projet présenté est donc conçu pour être négociable.

La préparation de cette réunion déploie ainsi des dispositifs de cadrage et d'orientation des échanges, en tension entre contrôle et liberté d'expression. L'objectif est de maîtriser les débats, en évitant qu'ils ravivent le contentieux éolien, et de recueillir les avis sur le projet de parc solaire afin de l'ajuster aux critiques dont il peut être l'objet. L'exercice n'est donc pas simple. L'expérience éolienne fournit autant un contexte tendu qu'une connaissance préalable de l'univers social local. Elle manifeste la nécessité de renouveler les modes de discussion locale, comme elle indique des anticipations qui limitent les risques politiques potentiels liés à la tenue d'une telle manifestation publique.

#### *Une réunion publique source de compromis et d'apaisement*

La réunion se tient au mois de juin 2010, avec une cinquantaine de participants, moins d'un mois après le guichet unique qui a validé l'opportunité technique d'implantation du parc solaire<sup>1</sup>. L'opérateur est donc assuré de la faisabilité institutionnelle de son projet avant de le présenter en public. Ce projet reçoit un bon accueil. Malgré le contentieux éolien, le public fait la part des choses et une certaine unanimité se dégage des débats. Les énergies renouvelables apparaissent comme une alternative souhaitable dans un contexte de raréfaction des énergies fossiles. Le PV bénéficie alors à cette époque d'une image positive au niveau national : « Il y a aujourd'hui une grosse opposition au nucléaire, et les EnR ont le vent en poupe, où elles rentrent dans le mix énergétique. Dans le débat au niveau des communes, au niveau des populations, il y a plutôt l'unanimité. »<sup>2</sup> Cependant, lorsque le projet est détaillé, une personne intervient pour se plaindre de voir la centrale depuis chez lui : « Il y avait une personne qui disait que potentiellement il pouvait y avoir une covisibilité »<sup>3</sup>, rappelle l'opérateur. Omega réagit en proposant une étude qui traite la question des vues depuis le village et laisse entendre que le projet pourrait être réduit en surface pour répondre à ce désagrément.

Dans la suite de la réunion, le soutien au PV est mis en relation avec l'ancien projet éolien, toujours en cours sur la commune et en attente du jugement des tribunaux. Les opposants

---

<sup>1</sup> Après présentation du projet et des avis des institutions présentes, le sous-préfet conclut que « le choix du site ne présente pas de caractère rédhibitoire. La prise en compte des observations des différents services par le porteur de projet renforcera la pertinence du projet » (compte rendu du guichet unique des Alpes-de-Haute-Provence, 28 mai 2010, p. 3).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet d'Omega, le 17 avril 2012.

<sup>3</sup> *ibid.*

saisissent cette opportunité pour questionner opérateur et mairie à ce sujet : « À un moment donné, cela a débordé sur les questions de l'éolien. (...) Ça a commencé à ressortir [le conflit sur l'éolien]. »<sup>1</sup> L'opposition est essentiellement portée par des personnes diplômées arrivées au village depuis 2000, élues en 2008 comme conseillers municipaux d'opposition. Mais le maire intervient pour recadrer les débats et les limiter au projet de centrale au sol. En rappelant l'objet de la réunion, il joue un rôle de garant à son bon déroulement, apparaissant comme un « tiers, irréductible à l'un des deux acteurs ou équipes d'acteurs en présence » (Cardon *et al.*, 1995 : 7), ici les opposants aux éoliennes et l'opérateur. Avec cette posture distanciée, il réendosse son rôle de premier magistrat et quitte symboliquement celui de soutien au projet, pour incarner le respect de l'ordre public, précisément ici celui de l'ordre du jour de la réunion publique. D'une certaine manière, il rehausse « les contraintes de publicité » (*ibid.*) propres à un espace de discussion publique en rappelant les règles établies au départ. Le statut de conseillers municipaux des leaders de l'opposition joue finalement en leur défaveur, car le maire renvoie ces élus aux fonctions régulatrices de représentants attendues par les villageois.

Dès lors, cette réunion permet une information et un échange avec la population en amont de la finalisation du projet. Sa préparation par l'opérateur et le maire, ainsi que les compétences<sup>2</sup> de ce dernier dans la maîtrise des situations publiques, assurent un cadrage de la discussion et le recueil des perceptions et des représentations de la population. Le solaire bénéficie d'une image positive associée à la transition énergétique. Les problèmes de covisibilité sont identifiés comme portant atteinte aux représentations patrimoniales du paysage local que défend une partie de la population.

#### *Un ajustement du projet aux représentations patrimoniales des espaces naturels*

Comme annoncé, l'opérateur relance une étude sur la question de la visibilité du parc solaire depuis différentes habitations situées dans le village : « L'architecte a réétudié ça, le paysagiste qu'on a mandaté nous a dit : "En effet il peut y avoir un petit faisceau de covisibilité." »<sup>3</sup> La surface du parc solaire est donc diminuée, passant de 17 à 9 ha : « La

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> Il s'agit de la maîtrise des civilités rituelles de la scène, bien étudiées par Ervin Goffman (1973) et reprises par l'équipe de Dominique Cardon pour cerner les compétences liées à la prise de parole en public : « Des notions comme le "tact", la "façade", le "décor", la "maîtrise des impressions" ou encore l'"inattention polie" témoignent chacune à sa façon de cette dimension "publique" : toutes ont en commun de caractériser des "compétences", à la fois corporelles et langagières, qui sont attendues des personnes dès lors que celles-ci s'engagent dans un espace de circulation anonyme requérant "l'acceptation de l'indétermination d'autrui" » (1995 : 6).

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet d'Omega, le 17 avril 2012.

réunion publique (...) a abouti à une réduction de la surface au sol. Donc on a retiré pour pas que ce soit les contentieux tout court.»<sup>1</sup> L'évitement du contentieux devient finalement primordial dans l'élaboration du projet, après l'expérience du conflit éolien. Il focalise l'attention de l'opérateur sur les avis négatifs, en particulier ceux qui sont formulés par le groupe des opposants à l'éolien, car ils pourraient constituer un risque qu'il ne peut plus prendre. Cette redéfinition du risque contentieux comme contrainte rédhibitoire, ce qui n'était pas le cas avant le projet éolien, indique un changement important dans le référentiel d'élaboration de l'opérateur. Il ne s'agit plus de persuader les habitants et les opposants potentiels par des procédés argumentaires ou des manœuvres d'intimidation, mais de recueillir l'avis d'un groupe, dont les capacités d'entrave ont été identifiées et qu'il faut prévenir, en répondant favorablement à ses demandes. D'une certaine manière, le groupe d'opposants constitue aux yeux de l'équipe-projet une autorité propriétaire du paysage local, à l'instar d'une institution publique faisant autorité sur sa compétence. L'opérateur doit se contenter d'ajuster son projet, sans savoir s'il répond en partie ou totalement à la gêne visuelle qui lui est reprochée et sans faire valoir les équilibres économiques déterminés par l'équation entre la surface du projet, son financement et la production électrique envisagée. Il doit en quelque sorte ajuster son projet « à l'aveugle » pour qu'il n'y ait pas de « contentieux tout court ».

Le retrait de toutes les covisibilités possibles fait passer la puissance installée de 8 à 4 MWc. Le projet atteint sans doute ici son seuil de rentabilité<sup>2</sup>. L'évitement du contentieux apparaît comme un impératif prédominant. Les vellétés de contestation de certains habitants, déjà connus par leur maîtrise du recours contentieux, signifiées ici par l'expression d'une gêne visuelle, deviennent déterminantes. L'enquête n'est pas revenue vers l'opérateur pour le questionner sur l'importance qu'il accorde à une parole exprimée, à notre connaissance, seulement lors de la réunion publique, mais qui réduit à elle seule de moitié le dimensionnement du projet. On peut faire néanmoins l'hypothèse que les financeurs ont demandé des garanties assurant la non-conflictualité du projet PV. Cette soumission à l'évitement du risque contentieux se révèle néanmoins efficace. L'enquête publique, qui a lieu un an après la réunion publique, ne rencontre pas l'opposition qui s'était manifestée pour l'éolien.

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> On a vu dans le projet de Sabatier que ce seuil se situe autour de 4,5 MWc. Le projet semble ici être encore rentable en dessous ce niveau de puissance installée dans la mesure où les investissements (voirie et raccordement) sont mutualisés avec le projet éolien.



### *Une démobilisation validée par l'enquête publique*

Vingt et une personnes participent à l'enquête publique. Ce chiffre contraste avec les cinquante personnes ayant participé à la réunion publique, ou les plus de 1 200 mobilisées par voie de pétitions lors de l'enquête publique sur le projet éolien. Il dénote cependant un niveau de participation (4 % de la population) supérieur à la moyenne<sup>1</sup> et rend compte de l'instrumentalisation de l'enquête publique par l'élite municipale de l'aménagement afin de soutenir le projet dans sa dernière « épreuve publique ». Sans connaître l'ensemble des liens sociaux qui rattachent les participants aux parties en jeu, il apparaît qu'une majorité d'entre eux ont des liens d'intérêt avec l'élite municipale de l'aménagement : parmi les participants, on reconnaît des élus ou d'anciens élus de la majorité (4), un employé communal, des gîteurs ayant bénéficié de soutiens communaux (2), des membres du bureau de la société de chasse (tenus par des liens d'interdépendance avec la mairie dans le maintien d'une cohésion foncière). Les propos en soutien au projet manifestent un tel enthousiasme qu'ils pourraient paraître déplacés, l'enquête devant plutôt recueillir des avis de citoyens concernés, « au sens d'en être réellement une victime » (Piechaczyk, 2000 : 5). Ainsi, une personne affirme être « totalement favorable à ce projet, tant pour son apport aux énergies renouvelables qui seront utiles à la France de nos enfants, que par l'apport à notre petite commune qui pourrait ainsi avoir les moyens de faire encore plus pour ses habitants. Le souci louable de la commune pour les énergies renouvelables ne date pas d'aujourd'hui, comme le démontrent la bonne gestion et l'accroissement voulu des bois communaux et le parc éolien qui n'est, je l'espère également, que différé »<sup>2</sup>. D'autres mobilisent des slogans qui ne font que renforcer un parti pris, sans argumentation : « J'approuve l'installation d'un centre PV sur la commune » ; « L'énergie renouvelable, un plus pour la commune » ; « Il est temps de passer à l'énergie renouvelable »<sup>3</sup>, etc. On peut faire l'hypothèse que ces personnes ont été invitées par l'élite municipale de l'aménagement à venir exprimer leur soutien.

Deux critiques sont émises par des personnes déjà opposées au projet éolien. La première met en cause « la rentabilité écologique » du projet, les impacts sur les activités de nature déjà présentes sur le site, une incompatibilité avec des activités d'élevage, un apport au développement local réduit et un impact paysager. La seconde, formulée par la personne qui a réalisé le mémoire en justice contre le projet éolien, se centre sur des arguments juridiques :

---

<sup>1</sup> Cécile Blatrix souligne que 85 % des enquêtes publiques font « l'objet d'une carence totale ou partielle du public » (1996 : 2).

<sup>2</sup> Extrait d'un avis consigné dans l'enquête publique de Mongène, recueilli le 13 février 2012.

<sup>3</sup> Extraits d'avis consignés dans l'enquête publique de Mongène, recueillis le 13 février 2012.

non-application de la loi Montagne, contradiction entre différents éléments présentés dans le dossier. Ces interventions apparaissent noyées au milieu des expressions favorables. Ces opposants avouent eux-mêmes qu'ils n'ont pas mobilisé la population, estimant que « cela ne fait pas de bruit. Cela n'est pas très visible. (...) Les gens du village n'auront pas à souffrir de la centrale »<sup>1</sup>. Ils s'expriment ici à titre individuel : « Je suis contre pour les raisons que je vous ai dites : même défaut de nourrir des sociétés [capitalistes], et sens de la société qui ne va pas dans le bon sens. »<sup>2</sup>. Leur expression s'inscrit dans une activité militante, victorieuse contre les éoliennes, à laquelle ils ont « pris goût », au sens de ce qu'a pu identifier Joseph Gusfield au sujet d'entrepreneurs de causes (2009). Elle a accaparé leur temps et leur énergie, et une fois terminée les laisse inoccupés, mais préoccupés par une nouvelle inquiétude, liée à la politique de développement des EnR en France et du système capitaliste qui s'y adosse. Devenus spécialistes de la thématique et convertis à une idéologie de dénonciation des EnR industrielles<sup>3</sup>, ils expriment une opinion forgée après plusieurs années d'investissement, dans les enquêtes publiques notamment, dont ils maîtrisent parfaitement les codes et usages. Mais, ils prennent soin de ne pas mêler le village à ce qui est devenu un « hobby », une occupation, une idéologie personnelle. Conscients des risques d'ostracisation qu'occasionnerait leur dissidence, ils euphémisent leur participation, la confinant à leur seul nom, se défendant de toute velléité de mobilisation, expliquant qu'elle n'a pas pour vocation de remettre en cause le projet. Ils font finalement preuve d'une parfaite maîtrise de l'exercice de participation auquel invite l'enquête publique, en le détournant comme lieu de catharsis de leur colère contre les EnR, tout en sachant que leurs arguments auront un poids limité dans la décision. Ainsi, au terme de l'enquête, le commissaire émet un avis favorable au projet, sans réserve.

L'étude du projet de parc solaire de Mongène dépeint ainsi une situation déterminée en grande partie par le conflit éolien qui l'a précédé. Ce passif suscite au sein de l'équipe-projet des apprentissages qui profitent à l'élaboration du parc solaire. L'observation décrit donc des changements dans l'activité d'aménagement déployée par l'équipe-projet, mais qui doivent davantage être compris comme des apprentissages sociaux que comme une transformation de la pratique. En effet, l'élite municipale de l'aménagement maintient des discussions discrètes avec le groupe des chasseurs, dont le territoire est en partie amputé par le parc solaire, ou avec des propriétaires fonciers, avec lesquels il doit négocier le passage des infrastructures nécessaires à la construction des installations éoliennes et solaires. Finalement, les anciens

---

<sup>1</sup> Entretien avec un habitant, leader de la contestation contre le projet d'éoliennes, le 20 avril 2012.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> Voir par exemple à ce sujet le site de l'association Vent de Colère (<http://www.ventdecolere.org>).

opposants à l'éolien, au travers du risque de contentieux élevé qu'ils représentent, se constituent, à l'instar d'autres groupes sociaux présents sur la commune, en autorité locale, propriétaire du paysage perçu depuis les habitations des personnes qu'ils représentent. Le conflit éolien, comme expérience concrète de mise en échec de l'équipe-projet, socialise cette dernière à des légitimités locales et modes d'expression nouveaux.

L'ouverture d'un espace de discussion publique apparaît comme une réponse à la demande sociale de participation et à la nécessité d'ajuster le projet aux perceptions paysagères des opposants. Cette initiative permet d'accéder à un groupe social nouvellement installé, avec lequel l'élite municipale de l'aménagement n'a pas encore tissé de relations discrètes, à la différence des autres groupes sociaux présents sur la commune. Cette diversification de l'activité d'aménagement par l'intégration de modalités de discussion publique apparaît comme un facteur déterminant pour expliquer l'absence de conflictualité suscitée par le projet de parc solaire à Mongène.

La comparaison avec la commune de Saint-Michel, qui a accueilli un projet de centrale PV au sol en 2008, paraît de ce point de vue enrichissant pour l'analyse. En effet, là aussi un espace de discussion publique a été mis en place par l'équipe-projet. Mais à l'opposé d'une pacification de l'espace social local, il a participé à constituer une opposition locale au projet, qui conduira à son abandon.

### **3 Saint-Michel, un parc forcé ?**

#### **3.1 Une commune foncièrement prédisposée à l'accueil d'un parc solaire**

Très grande commune forestière<sup>1</sup>, Saint-Michel<sup>2</sup> se situe dans le haut Var, en limite du département voisin des Alpes-de-Haute-Provence. Membre du parc naturel régional du Verdon, elle conserve les attraits paysagers et naturels des communes préalpines éloignées des grandes zones urbaines de la région PACA. Elle a néanmoins connu ces trente dernières années une forte croissance démographique, qui a augmenté ses effectifs de 240 %. Ces nouveaux arrivants sont pour la plupart des urbains, venus ici pour accéder à un foncier moins cher ou pour bénéficier des aménités environnementales et paysagères qui font souvent défaut à la ville. La commune offre de ce point de vue une morphologie particulière. L'habitat se répartit sur près de 26 hameaux, résultat d'un « déperchement » progressif du bourg principal

---

<sup>1</sup> Pour une superficie communale de 7 598 ha (la moyenne régionale est de 3 260 ha), les zones naturelles (forêts, landes et garrigues) occupent 6 864 ha (la moyenne régionale étant de 214 ha) (source : DREAL PACA, à partir du traitement de la base de données CORINE Land Cover disponible en ligne).

<sup>2</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom de la commune a été modifié.

au bénéfice des autres noyaux villageois, qui ont peu à peu récupéré l'ensemble des édifices municipaux. Le village perché, dépeuplé jusque dans les années 1990, a accueilli en partie les nouveaux habitants, attirés par la vue à 360 degrés qui offre un panorama des Alpes aux collines littorales. La plaine agricole a été globalement sauvegardée, malgré une viticulture en difficulté.

L'augmentation de la population a entraîné de nouveaux besoins en équipements (rénovation et agrandissement de l'école, agrandissement de la station d'épuration, du cimetière, ouverture d'une crèche...). Or, le tarissement des subventions accordées jusqu'ici par le conseil général aux communes rurales contraint à rechercher de nouvelles ressources financières, comme le précise le maire lors de son entretien : « Pour la station d'épuration, on a un devis qui est trop cher, alors que c'est un équipement qui est devenu obsolète. Il faut renouveler les installations pour les maintenir. Et puis on a une nouvelle classe l'année prochaine. Le conseil général subventionnait bien. On était bien loti. Avant on se débrouillait bien. Maintenant, c'est plus difficile. »<sup>1</sup>

#### *Un projet de service public*

Le maire de Saint-Michel découvre une nouvelle source de financements à l'occasion de l'inauguration d'un parc solaire dans une commune voisine. La municipalité lance un appel d'offre pour sélectionner son opérateur et retient l'entreprise Solaire de France<sup>2</sup> pour son aspect « service public », car sa dimension nationale rassure la municipalité pour la mise en œuvre d'un tel projet : « C'est un maire attaché au service public, explique l'opérateur. Même si on est en fait privé, cela rassure. On n'est quand même pas beaucoup à pouvoir élaborer et construire derrière. »<sup>3</sup> L'élite municipale de l'aménagement recherche donc un opérateur fiable et autonome dans sa mise en œuvre, dans une logique de service. Elle ne cherche pas un partenaire de projet, ou à constituer une équipe opérationnelle, mais à déléguer le projet à une entreprise extérieure, comme l'illustre la division des tâches qui s'effectue entre la mairie et l'opérateur : par exemple, Solaire de France laisse son numéro en mairie, affiché dans le hall, afin d'être directement contacté par les habitants qui le souhaitent, à la manière d'un service extérieur. Élite municipale de l'aménagement comme opérateur agissent dans un cadre préétabli d'actions et de relations qui institue d'emblée le projet dans une forme de routine de l'aménagement communal.

---

1 Extrait d'entretien avec le maire de Saint-Michel, le 4 février 2013.

2 Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom de l'entreprise a été modifié.

3 Extrait d'entretien avec le chef de l'agence régionale Solaire de France, le 18 janvier 2013.

L'objectif est d'installer le parc solaire sur des terrains municipaux, afin d'en faire bénéficier le budget communal. Entre de nombreux terrains possibles, elle choisit celui qu'elle juge le moins productif : « On a choisi une parcelle de 36 hectares sur un foncier communal disponible de 600 hectares. C'était une parcelle de faible valeur forestière, avec beaucoup de garrigues<sup>1</sup>. »<sup>2</sup> Cet espace est directement visible depuis l'ancien village, réinvesti par de nouveaux habitants, mais l'élite municipale de l'aménagement ne semble pas accorder d'importance aux conséquences de cette gêne visuelle (carte 6). Le choix d'implantation est essentiellement guidé par une lecture foncière et productive des espaces communaux. À l'instar de ce que décrivent Lise Bergeron et son équipe (1977), le projet s'inscrit dans une économie foncière, où les terrains trouvent une destination à partir des opportunités d'aménagement et de productions possibles, en fonction de la maximisation des rentabilités attendues pour chaque espace. L'élite municipale de l'aménagement minore les risques de troubles d'usages et de perceptions, dont elle pense qu'ils pourront être atténués par un écran forestier.

*Un projet de parc solaire inscrit dans le prolongement de l'histoire de l'aménagement communal*

Cette manière de procéder correspond à la conception légaliste et républicaine qu'a le maire de sa fonction. La légitimité que lui confère le suffrage universel, conjuguée à sa connaissance du territoire communal comme autochtone et agriculteur, suffise pour justifier ses décisions. Comme il l'explique : « Moi et ma majorité allons aller jusqu'au bout [du projet]. Quant à dire que le parc dénaturerait l'environnement de [Saint-Michel], c'est un peu fort. Je suis né ici, et je suis certainement le dernier à vouloir nuire à la commune. »<sup>3</sup> Le maire est un ancien professionnel d'un syndicat agricole, au sein duquel il a fait carrière aux niveaux départemental et régional. Sa vision du développement local s'inscrit dans le modèle de cogestion État/professions agricoles, et de ses intérêts partagés (Coulomb, 1995). Cette norme d'action publique sectorielle s'est déjà réalisée dans les aménagements communaux des décennies précédentes : la construction d'un barrage et d'un canal EDF dans les années 1960 sont jugés sans impact : « Nous, ici, on a eu peu d'impacts du barrage EDF. Il n'y a que 10 hectares agricoles touchés »<sup>4</sup>. Le parc solaire s'inscrit dans le prolongement de ce mode

---

1 Formation végétale méditerranéenne des sols calcaires, constituée de chênes kermès, d'arbustes aux feuilles persistantes et coriaces (ciste, arbousier, lentisque, myrte, lavande, thym) et de quelques herbes annuelles (source : dictionnaire Larousse en ligne ([www.larousse.fr](http://www.larousse.fr)), consulté le 30 octobre 2013).

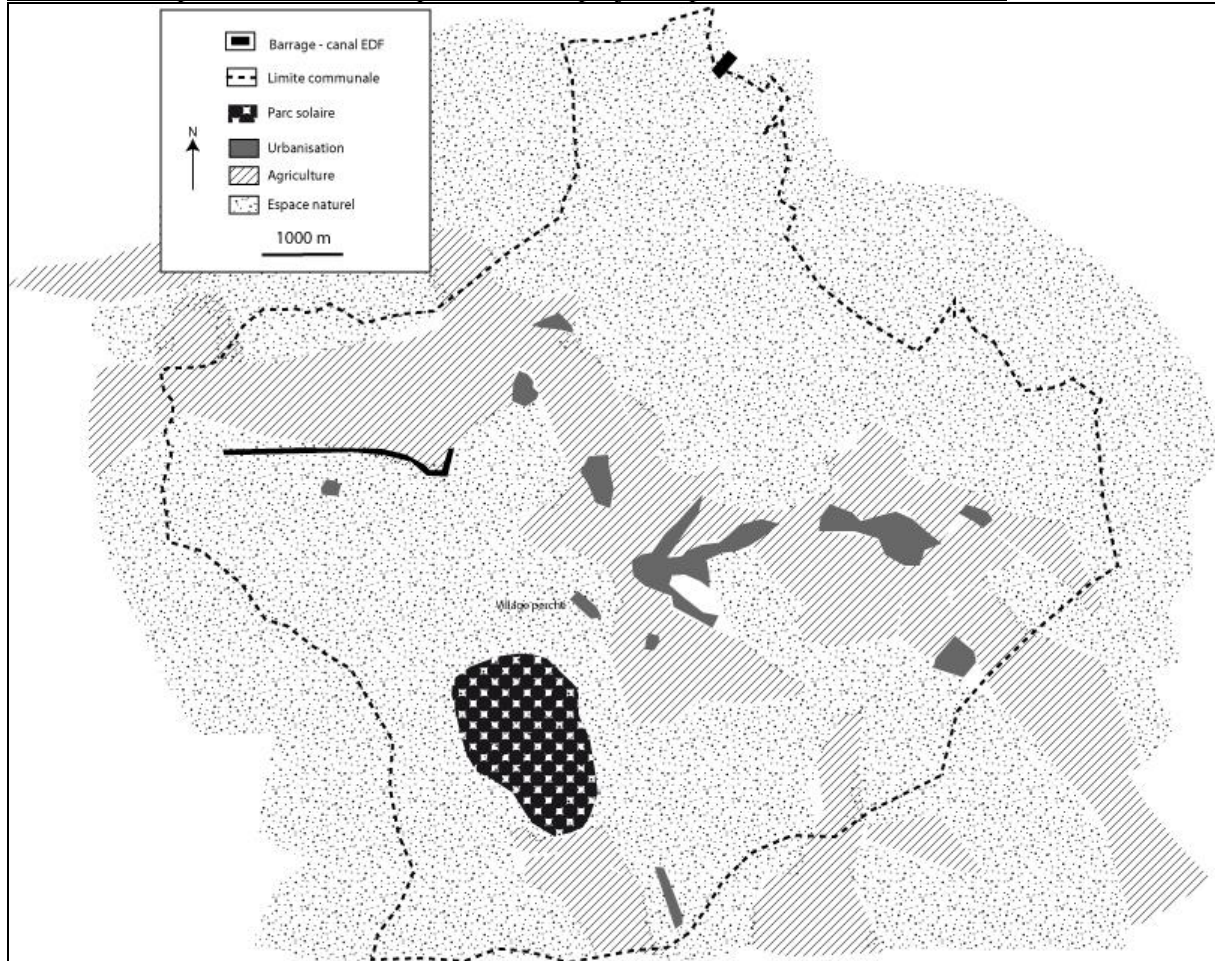
2 Extrait d'entretien avec le maire de Saint-Michel, le 4 février 2013.

3 Extrait de l'article « (...), un maire "droit dans ses bottes" », *Var Matin*, le 28 octobre 2009.

4 Extrait d'entretien avec le maire de Saint-Michel, le 4 février.

d'aménagement : les disponibilités foncières communales, considérées surabondantes, permettent selon le maire d'accueillir un développement revêtant des formes valorisées de la modernité dont les conséquences spatiales sont estimées négligeables. « Mon beau-père était propriétaire, cite-t-il en exemple. On lui demandait de signer [pour la construction du canal], et voilà. Il n'y avait pas d'enjeu foncier. »<sup>1</sup>

Carte 6 : Occupation des sols et implantation du projet de parc solaire à Saint-Michel



Source : Google Maps. Cartographie de l'auteur.

Il connaît les oppositions actuelles aux grands aménagements, mais il ne comprend pas leurs motivations en dehors de leur caractère contestataire : « Regardez maintenant, avec Notre-Dame-des-Landes<sup>2</sup> ! Aujourd'hui, il se fait des infrastructures qui ne passeront plus, comme le TGV. Maintenant, il y a des gens qui n'ont que ça à foutre, des écolos. »<sup>3</sup> Par ailleurs, le village perché n'a plus vraiment d'existence sociale, ou en tout cas n'a à ses yeux pas de légitimité sociale pour décider de l'aménagement de la commune. À notre première rencontre,

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> Le maire fait ici référence à un projet de construction d'un aéroport à proximité de Nantes dont la contestation a été fortement médiatisée à partir de 2007.

<sup>3</sup> *ibid.*

il m'offre un livre sur l'histoire du village, écrit au début des années 2000, qui décrit le processus de déperchement du village initial, vidé de ses habitants et des infrastructures publiques sur une période de trois siècles. À la fin du livre, le vieux village est qualifié de « bouquet de vieilles pierres, et la trentaine de hameaux [qui constituent l'urbanisation actuelle] ont finalement dépeuplé le chef-lieu de l'an mil (...), ne laissant là-haut qu'une excellente auberge, de jolies maisons des XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> et beaucoup de ruines » (Seillé, 2000, p. 9).

Sa lecture de l'histoire de Saint-Michel constitue autant de signaux qui lui indiquent la faisabilité du projet et sa localisation. Aucun conflit d'aménagement n'est connu, malgré l'implantation d'un barrage, du canal de Provence, d'une décharge ou, dernièrement, d'une déchetterie. La gêne visuelle qu'il occasionne ne concerne, selon lui, que peu d'habitants, et un écran forestier devrait l'atténuer. L'opérateur choisi par la majorité municipale s'accommode aussi de cette localisation.

*Un grand groupe français de production d'électricité, faiblement expérimenté dans l'élaboration de parcs solaires en milieu naturel*

Solaire de France est une filiale d'un grand groupe français de production d'électricité qui rassure l'élite municipale de l'aménagement par son expérience dans la construction et la gestion d'infrastructures énergétiques, mais qui a encore peu d'expérience dans la conception de centrales PV au sol en milieu naturel. Les parcs solaires bâtis jusqu'alors par cette société étaient situés sur des substrats anthropisés, par nature moins sujets au conflit. Dans le cadre d'une implantation en milieu naturel, il tire principalement ses modalités d'élaboration d'une pratique forgée dans l'éolien. La conflictualité, très forte dans ce secteur, a conforté cet opérateur dans une approche réglementaire. Ses projets sont donc essentiellement conçus en prévision de l'espace de confrontation juridique dans lequel ils vont être discutés : « On s'est forgé une culture du contentieux, explique le chef de l'agence régionale. On ne pense qu'à ça. Franchement oui. On pense sécurisation du projet. On ne laisse rien passer, sur le nombre de passages des oiseaux, etc. On est ultra carré. »<sup>1</sup> La sécurisation juridique constitue la norme d'élaboration prioritaire, l'intégration du projet au sein de son univers social passant au deuxième plan. L'organisation d'une réunion publique entre dans cet objectif : elle constituera une preuve de concertation qui pourra être versée aux éventuels dossiers contentieux et permet de repérer les opposants, pour discuter au besoin avec eux, ou pour durcir la sécurisation juridique si le contentieux est inévitable.

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le chef de l'agence régionale de Solaire de France, le 18 janvier 2013.

### *Une réunion publique rassurante*

Le projet est présenté le 26 juin 2009, quelques semaines avant la tenue de l'enquête publique sur la révision simplifiée du POS, lors d'une réunion publique organisée par l'opérateur, qui a intégré ce dispositif d'information dans sa procédure. Avant cette réunion, l'opérateur sait déjà qu'il y a des opposants au parc solaire : « Il y avait un opposant au projet qui était dans le conseil municipal. Il était au courant. »<sup>1</sup> Outre sa dimension informative, la réunion publique permet à l'opérateur de mesurer l'ampleur de l'opposition locale. Elle le conforte dans l'idée d'un soutien implicite d'une majorité de la population au projet, puisqu'elle réunit un public important qui ne manifeste pas d'opposition : « On a fait une réunion publique. (...) Il y avait du monde. Il y avait les élus, les bureaux d'études techniques. Et ce n'est pas forcément des opposants, mais des gens qui veulent être informés. (...) Il y avait plus de 100 personnes à cette réunion. »<sup>2</sup>

Cependant, l'opérateur avoue lui-même qu'au moment de la réunion publique la présentation du projet est restée incomplète : « On a toujours des difficultés entre la révision simplifiée et le projet, où on ne présente pas les mêmes choses. Le photomontage n'était pas encore réalisé »<sup>3</sup>. À la différence de Mongène, le projet est en effet présenté avant la révision simplifiée. À ce stade d'élaboration, le zonage présenté rend difficilement compte de l'implantation du parc solaire dans son environnement, notamment en regard des covisibilités qu'il provoque. Mais cette présentation incomplète ne lui semble pas rédhitoire pour trois raisons.

Tout d'abord, comme on l'a vu dans le chapitre 3, la préfecture du Var, contrairement à celle des Alpes-de-Haute-Provence dans le cas de Mongène, ne réunit pas systématiquement son guichet unique pour fournir aux opérateurs une préinstruction de leur projet. Dans le Var, après les substrats anthropisés, les projets sont prioritairement orientés par la charte d'encadrement vers des substrats forestiers. S'ils correspondent aux attentes administratives, les projets n'ont qu'à suivre la procédure formelle d'instruction pour être validés. Sachant le projet conforme aux attentes des instructeurs (le parc est situé dans un espace forestier sans enjeu environnemental), il n'a pas à attendre une validation de principe de la préfecture pour informer localement la population.

Ensuite, il considère que le public fait implicitement confiance à ses capacités techniques pour planter correctement le projet. Filiale rattachée à un grand groupe français de production

---

1 *ibid.*

2 *ibid.*

3 *ibid.*



d'électricité, première entreprise à avoir réalisé des parcs solaires en France, l'opérateur bénéficie d'une expérience et de moyens financiers qu'il juge efficaces pour assurer une maîtrise administrative et technique de ses projets. En d'autres termes, une fois le projet publiquement validé, le reste n'est qu'affaire de technique.

Enfin, il estime pertinent le moment choisi pour faire la publicité du projet, bien en amont de la première décision publique de validation, qui changera la vocation des sols pour accueillir le projet. Pour lui, la procédure de confrontation publique est conforme à la norme de débat public institutionnalisée par la création de la Commission nationale du débat public (Ollivier-Trigano, Piechaczyk, 2001), à laquelle les grands maîtres d'ouvrage se sont formé depuis le début des années 2000 au travers d'un même réseau thématique<sup>1</sup>. Dès lors, s'il concède que la présentation pose des problèmes formels, l'opérateur considère que le processus satisfait à la norme procédurale. Toute opposition constituée en aval de ce dispositif devient à ses yeux illégitime car elle n'aurait pas joué le jeu d'une procédure qui lui était destinée. L'information du public et l'offre de participation dont s'acquitte la réunion publique construisent à ses yeux la légitimité du projet. Or, les germes d'une opposition ont été plantés lors de cette réunion, germes qui vont éclore quelques semaines plus tard et progressivement se constituer en mouvement de contestation dans les mois qui suivent.

### 3.2 Un affrontement destructeur pour le projet

#### *Un public constitué à rebours*

Les premières contestations apparaissent durant l'enquête publique portant sur la révision simplifiée. Le commissaire enquêteur note que « plusieurs habitants du “Vieux Village” ont émis des réserves ou des avis défavorables quant au choix du site, estimant qu'ils allaient subir un préjudice, par la modification de la vue exceptionnelle dont ils bénéficient depuis toujours sur ces espaces naturels »<sup>2</sup>. Dans un mémoire versé à l'enquête publique, l'association contestant le projet, qui regroupe l'opposition municipale, explique pourquoi la

---

<sup>1</sup> Comme le note Philippe Subra, les grands maîtres d'ouvrage, « qui ont en commun d'être gros producteurs de projets d'infrastructures “à débat public”, de disposer d'une très grande visibilité publique et d'être en prise directe avec le pouvoir politique, à travers leurs ministres respectifs, intègrent de mieux en mieux le débat public dans leurs pratiques d'élaboration des projets. Pour ce type d'acteur, il n'est pas question d'apparaître comme le “mauvais élève de la concertation”. L'implication dans le débat public va de soi, car elle participe à la construction d'une image positive de l'entreprise ou de l'administration dans l'opinion. Ces maîtres d'ouvrage sont systématiquement présents dans tous les forums, séminaires et autres colloques consacrés au débat public et y tiennent un discours parfois critique sur les modalités, mais sur le fond toujours favorable au principe du débat. La Direction des routes, la Direction des transports terrestres, le Conseil général des Ponts et RTE participent par exemple à un “Club des amis du débat public”, qui associe plusieurs grands maîtres d'ouvrage, à l'initiative d'un ancien responsable d'EDF » (2014, p. 241).

<sup>2</sup> Rapport du commissaire enquêteur sur « l'enquête publique de révision simplifiée du Plan d'occupation des sols de la commune de [Saint-Michel] », octobre 2009.

mobilisation arrive à rebours de la concertation :

Le 15 juin 2009, plus d'un an et demi après la décision de créer le parc et à quelques jours de l'enquête publique, le projet a été dévoilé aux élus en mairie par [la société Solaire de France]. L'un de nos membres, présent à cette présentation, en est sorti choqué et contrarié, de constater qu'un tel projet n'ait pas été soumis aux élus bien plus en amont pour les décisions qu'ils devaient prendre en séance de conseils municipaux et que la population de [Saint-Michel] n'ait pas été non plus concertée. Grâce à un tract que l'association (...) a distribué en urgence auprès des commerçants et la pose d'affiches dans les hameaux du village, presque une centaine de personnes est venue assister à la réunion de concertation du 26 juin 2009 qui sans cela se serait passée dans le plus strict... anonymat.<sup>1</sup>

Les cent personnes présentes lors de la réunion publique sont pour une part des soutiens au projet déjà convaincus<sup>2</sup> et, pour une autre part, des personnes découvrant le projet, qui peuvent, au mieux, le questionner. Les leaders de la contestation, également élus municipaux d'opposition, n'ont pas encore à ce moment-là les « connaissances techniques pour équilibrer la discussion avec les experts » (Rémy, 1995 : 137). Leur critique publique est d'autant plus délicate qu'elle intervient dans un contexte d'unanimité, sanctionné par les élections récentes et la nécessité de ressources nouvelles, dont la remise en cause serait perçue « comme une sorte de défi lancé au groupe tout entier » (Champagne, 1975 : 53).

En ce sens, le public, au sens deweyzien, présent lors de cette réunion n'est ni stable ni prédéfini, mais il va se construire dans le triple mouvement de sa formation technique à l'objet contesté, de la constitution d'un groupe distinct dans la population<sup>3</sup> et de sa confrontation avec les autorités politiques locales. Lors de cette première enquête publique, le commissaire enquêteur témoigne de la formation technique des opposants qui, « ayant étudié attentivement le dossier, ont fait part de remarques pertinentes, de manquements et d'incohérences »<sup>4</sup>. Ensuite, à l'issue de cette enquête, la publicisation de la contestation est effectuée par des tracts et des affiches, qui mobilisent au-delà du cercle des premiers habitants alertés.

L'association rassemble une centaine d'habitants du village perché pour prendre la mesure de l'impact paysager de la centrale PV au sol : des hauts fanions blancs ont été plantés aux

---

<sup>1</sup> Association [dont le nom a été enlevé pour garantir l'anonymat des personnes interrogées], « Analyse – interrogations et argumentaire. Dans le cadre de l'enquête publique sur la révision simplifiée du POS de la commune de [Saint-Michel] pour le projet de création d'une centrale solaire », le 3 septembre 2009.

<sup>2</sup> On retrouve, comme dans le cas de Mongène, ces soutiens affichés au projet, alliés objectifs de la municipalité, dont les contributions à l'enquête publique sur le permis de construire (8 novembre 2010) expriment leur engouement pour le projet : « le projet représente une ressource non négligeable pour la commune et entre dans le cadre des énergies non polluantes et renouvelables » ; « pour les panneaux PV, pour une énergie nouvelle et des recettes pour la commune », etc.

<sup>3</sup> « Lorsque des individus ont en commun des idées, des intérêts, des sentiments, des occupations que le reste de la population ne partage pas, ils sont poussés, par leur similitude, à être comme attirés, à entrer en relation, à s'associer, à former un groupe » (Durkheim, 1967 : 62).

<sup>4</sup> Conclusion de l'enquête publique sur « la révision simplifiée du POS de [Saint-Michel] », le 14 novembre 2009, p. 2.

extrémités de la future zone impactée pour rendre tangible depuis le belvédère du village l'espace occupé par le parc solaire. Le procédé vise à convaincre les habitants de rejoindre la cause des opposants, en soulevant leur indignation, comme en rend compte un des journalistes dépêchés sur place ce jour-là : « Serrés autour de la table d'orientation, ils ont ainsi découvert le balisage réalisé le matin même par l'association pour délimiter la zone concernée. Et beaucoup sont tombés de haut devant l'ampleur d'une part, et la localisation précise, d'autre part. »<sup>1</sup> Si le procédé n'est pas dénué de fins stratégiques, jouant sur l'émotion collective afin d'accroître le nombre d'adhérents à la cause (Cefaï, 2007 : 680), pour ces élus d'opposition, c'est le seul moyen, dans leur situation politique, de « rendre leurs critiques ou leurs justifications acceptables par d'autres » (Boltanski, 1990 : 60). En effet, le maire signale publiquement que le projet bénéficie d'une forte légitimité puisque, « depuis 2007, cette idée d'implanter un parc PV, pas loin d'un conseil municipal sur deux aborde la question. Sans oublier la campagne de 2008, la question était au cœur de notre programme »<sup>2</sup>. Le principe du projet est pour lui connu de tous, et particulièrement de l'opposition, qui n'a pas manifesté jusqu'ici son désaccord. Cette dernière ne souhaite donc pas contester le principe d'un parc solaire, mais le choix de localisation effectué dans l'espace géographique communal.

Cette réunion constitue l'événement fondateur d'un public : en faisant « surgir dans le monde sensible l'objet (...) en discussion, de sorte que plus personne ne puisse le contester » (Châteaureynaud, 2011 : 252), les organisateurs démontrent les conséquences pratiques et paysagères du futur parc solaire. En ce sens, « ceux qui sont affectés forment un public qui cherche à agir à travers des structures convenables, et donc à s'organiser pour prévoir et contrôler » (Dewey, 2005 : 109). L'association créée par le conseiller municipal d'opposition cherche à apparaître comme l'organisation idoine face à ce type de problème. Elle se présente comme ayant « vocation à informer les administrés quant à la préservation du patrimoine et à la défense de l'environnement. Et les dizaines de résidents présents ce jour n'ont pas forcément d'affiliation politique, mais des attachements au patrimoine environnemental de leur commune. (...) Une bonne partie des résidents estime ainsi avoir été trompée. (...) Un recours devant le tribunal administratif n'est pas exclu. »<sup>3</sup>

Ce public, qui se constitue autour de la non prise en compte par les pouvoirs publics des

---

<sup>1</sup> Extrait de l'article « [Saint-Michel], le futur parc photovoltaïque fait débat chez les habitants », *Var Matin*, le 28 octobre 2009.

<sup>2</sup> Extrait de l'article « (...), un maire "droit dans ses bottes" », *Var Matin*, le 28 octobre 2009.

<sup>3</sup> Extrait de l'article « [Saint-Michel], le futur parc photovoltaïque fait débat chez les habitants », *Var Matin*, le 28 octobre 2009.

conséquences de l'aménagement, n'est pas homogène dans sa composition. Il est formé dans sa majeure partie des nouveaux habitants du village perché qui, en quittant la ville et en choisissant ce lieu de résidence, principal ou secondaire, ont accordé aux plaines et collines alentour une valeur paysagère et environnementale. Ces propriétés sociales particulières sont identifiées par l'opérateur et le maire. Elles vont justifier leur obstination dans la poursuite du projet.

### *Une équipe-projet déterminée*

Le maire est parfaitement au courant de cette mobilisation. Mais pour lui, il s'agit d'une minorité qui n'a pas à imposer ses vues : « Il y aura toujours des gens pour râler. Mais 10 % de la population ne peuvent empêcher les autres d'avancer. »<sup>1</sup>. Il ne cherche pas à négocier la question du paysage. Elle a déjà été selon lui prise en compte dans le projet. Proche du conseil général, il a négocié avec la direction des routes pour garder un écran forestier entre le parc et le village perché. Pour lui, cet écran suffit : « Ils prétendent que du haut du village ils voyaient, visuellement ; alors qu'on s'était mis d'accord avec le conseil général de laisser un rideau d'arbres surplombant le projet. »<sup>2</sup>

Plus globalement, le maire disqualifie cette population, qu'il considère comme minoritaire et dont les arguments demeurent pour lui sans fondement : « Des écolos... Qui prétendaient qu'on allait détruire la nature. Deux ou trois qui viennent du haut du village... Des néo-ruraux : un [du centre de recherche voisin], un autre qui est enseignant. » Entre les demandes de patrimonialisation de ces habitants et le maire, il y a une véritable incompréhension. Durant notre entretien avec ce dernier, le terme « paysage », pourtant au cœur du conflit, n'apparaît pas. Quand le maire dit que « cela ne gêne absolument rien depuis là-haut », il ne semble pas avoir conscience de la valeur paysagère que ces urbains ont accordée à l'ensemble du plateau au centre duquel ils se sont installés. Leur statut d'allochtones, exerçant une profession intellectuelle ou non agricole, ne leur permet pas, selon lui, d'avoir autorité sur le mode de développement de la commune. En tant qu'agriculteur, issu d'une famille habitant la commune depuis plusieurs générations, il considère avoir acquis une connaissance et un savoir-faire propres à en orienter de manière bénéfique le développement.

En 2008, une liste en partie composée de ces nouveaux habitants s'était présentée aux élections et était arrivée en tête au premier tour. La mobilisation politique de l'entre-deux-tours avait permis à la majorité sortante de reprendre la main. Les habitants du village perché

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Saint-Michel, le 4 février 2013.

sont donc aussi perçus comme des concurrents politiques, mais que le verdict des urnes a soumis à son autorité. Il a l'habitude d'une opposition qu'il sait minoritaire dans les urnes. Il convient pour lui de ne pas se laisser intimider, de montrer à ses électeurs, majoritaires, qu'il peut imposer ses décisions, lui qui est détenteur du pouvoir municipal. C'est aussi pour lui une lecture en termes d'alliances, de soutiens, d'affiliations et de domination qui préside aux décisions communales.

Ces dernières s'inscrivent par ailleurs pour le maire dans un jeu de médiation régulé par la préfecture. Ainsi, il constate que, « quand il y a eu le permis de construire, il y avait déjà la contestation », puis que « quand on a le permis de construire, j'ai cru que c'était fini. Mais non. Je n'ai jamais pensé qu'on en [serait] arrivé là »<sup>1</sup>. Dans sa conception des médiations locales, le préfet constitue une autorité supérieure, qui a pour rôle de trancher les désaccords entre locaux. Il est surpris que cette médiation ne fonctionne pas ici en sa faveur.

De son côté, l'opérateur minorise aussi la contestation. Il juge avoir suffisamment investi dans un dialogue avec les opposants, dont l'échec le conduit à relativiser leur représentativité : « Ils ont fait des réunions entre eux. Ils n'étaient pas du tout dans la négociation. (...) Et puis [c'est différent], si c'est 10 personnes qui s'opposent ou 400. Ben là c'était plutôt 10 que 400. Donc... »<sup>2</sup> Il préfère sécuriser juridiquement son projet, car il pense avoir une maîtrise réglementaire suffisante pour lui assurer une victoire si le projet fait l'objet d'un recours contentieux. Comme le maire, il ne se situe donc pas dans la recherche d'un ajustement du projet aux demandes qu'a suscitées sa publicisation. Une partie des conséquences avait été anticipée avant cette dernière, mais son action consiste ensuite à consolider la légitimité du projet, en termes politiques dans sa promotion locale (un article de la presse locale relate le projet présenté lors des vœux de l'année 2010, soit en pleine contestation), ou en termes juridiques dans le montage technique du dossier. Les enquêtes publiques ne permettent pas non plus de faire évoluer les positions des différents protagonistes.

### 3.3 La cécité des enquêtes publiques

C'est le même commissaire enquêteur qui réalise les deux enquêtes publiques, l'une organisée pour la révision simplifiée, l'autre pour le permis de construire, toutes deux distantes d'une année. Son appréciation de la participation à ces enquêtes s'appuie en grande partie sur les consultations organisées auparavant par la municipalité à propos du projet de parc solaire. « Ce dossier en l'état a fait l'objet de réunions publiques et d'informations depuis 2007, a pu

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le chef de l'agence régionale de Solaire de France, le 18 janvier 2013.

être consulté à plusieurs reprises par la population avant et pendant l'enquête »<sup>1</sup>, note-t-il dans son rapport. La participation à l'enquête publique, jugée faible, est pour lui le signe « que la population est globalement favorable au PV »<sup>2</sup>. Il considère qu'une grande partie des opposants qui se sont exprimés, identifiés comme élus d'opposition, se sert de l'enquête publique comme « de tribune politique »<sup>3</sup>. Ils oublient selon lui qu'ils reviennent sur « le choix des élus qui se sont prononcés majoritairement lors de divers conseils sur le bien-fondé d'implanter un parc photovoltaïque sur la commune »<sup>4</sup>. À l'inverse, le maire, en légitimant ses choix par un courrier transmis en fin d'enquête publique, « donne toutes assurances quant au sérieux du projet et à la transparence qu'il compte continuer à apporter à la population »<sup>5</sup>. L'utilité publique du projet, en dehors de quelques ajustements, n'a donc pas de raison d'être remise en cause.

Un an plus tard, lorsque ce même commissaire revient pour évaluer l'utilité publique du permis de construire, il note que « la population ne s'est pas déplacée massivement (...). Seules sept observations figurent sur le registre dont trois expriment un avis défavorable »<sup>6</sup>. Pour lui, les « protestations ont été entendues et (...) l'impact sur le paysage (...) limité au maximum par plusieurs mesures »<sup>7</sup>. Il est vrai que des mesures compensatoires et de réduction d'impact ont été proposées par l'opérateur, dont la portée est reconnue par l'Autorité environnementale<sup>8</sup>. Mais ces mesures restent limitées à des questions écologiques. Le projet conserve la même implantation et les mêmes dimensions, entraînant les conséquences paysagères qui sont la raison principale de la contestation.

Selon le commissaire, les ajustements effectués sur le projet, d'une enquête publique à l'autre, auraient répondu, du moins en partie, aux attentes des contestataires<sup>9</sup>. Dans les faits, il n'en

---

<sup>1</sup> Extrait du rapport du commissaire enquêteur sur « l'enquête publique portant sur la révision simplifiée du Plan d'occupation des sols de [Saint-Michel] », septembre 2009, p. 5.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> *ibid.*

<sup>4</sup> *ibid.*

<sup>5</sup> *ibid.*

<sup>6</sup> Extrait du rapport du commissaire enquêteur sur « l'enquête publique conjointe à une demande de permis de construire en vue de la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de [Saint-Michel] » du 8 novembre 2010, p. 10.

<sup>7</sup> *ibid.*, p. 8.

<sup>8</sup> L'Autorité environnementale indique que « le projet semble prendre en compte les principaux enjeux du secteur », sachant qu'il s'agit en particulier d'enjeux écologiques. Pour elle cependant « un impact sur le paysage persiste. » (Avis de l'Autorité environnementale du 12 avril 2010, p. 4).

<sup>9</sup> En effet, selon le commissaire enquêteur « il apparaît dans le présent dossier que [les] protestations [émises lors de la précédente enquête] ont été entendues et que l'impact sur le paysage sera limité au maximum par plusieurs mesures (...) [: maintien] d'une bande de végétations le long de la route (...), préservation des plus beaux arbres,

est rien. Au contraire, cette démobilisation apparente est l'envers d'une autre mobilisation, en cours dans un cadre contentieux, à défaut d'avoir trouvé un terrain d'entente avec le maire et l'opérateur : l'enquête publique est boycottée par l'opposition au projet, qui considère le commissaire comme un allié objectif du maire, « ayant par ailleurs des intérêts fonciers en commun dans le Var »<sup>1</sup>. Le commissaire se méprend donc sur une procédure, délégitimée par les opposants, et fait preuve d'une certaine cécité en ne prêtant pas attention aux signes d'une contestation encore vive : il s'empresse de nettoyer le panneau faisant la publicité de l'enquête, « tagué » par des opposants. Il se fonde sur l'implicite d'une participation quasi nulle<sup>2</sup>, ou constate son essoufflement, entendant par là que la procédure est mise à l'épreuve par la présence du public et que son absence fait la preuve de son bon déroulement démocratique. Le commissaire donne un avis favorable sans recommandation à la deuxième enquête.

### 3.4 Le contentieux comme seule réponse à une instruction routinisée jusque dans la participation

Les opposants attaquent donc le projet. Une fois le permis accordé par la préfecture, ils déposent un recours contentieux qui conteste la conformité de la révision simplifiée du POS et du permis. Le juge tranche en première instance en faveur de l'association, jugement qui devrait, d'après l'opérateur, être confirmé en appel.

Ainsi, contrairement à celle de Mongène, l'équipe-projet sur Saint-Michel prête peu d'attention à l'ajustement du projet aux attentes des habitants directement concernés. Lorsque l'opérateur invite le maire à organiser une réunion publique avant la tenue de l'enquête publique, il fait appliquer une norme procédurale qui veut réduire la conflictualité des projets. Cependant, en présentant un projet faiblement territorialisé, l'opérateur s'est heurté à ce que Sandrine Rui appelle « l'impasse de l'amont ». Il attendait des réactions à un projet volontairement inachevé, mais « le “public” n'est véritablement intéressé, et éventuellement contestataire, que vis-à-vis de projets déjà bien concrets » (1999). En l'absence de contestations, il a considéré que le projet était accepté par la population, alors que celle-ci mesurait difficilement les conséquences de l'aménagement. Il a donc fallu la mise en place

---

(...) recherche stylistique en ce qui concerne l'aspect des locaux techniques » (Extrait du rapport du commissaire enquêteur sur « l'enquête publique conjointe à une demande de permis de construire en vue de la création d'un parc photovoltaïque sur la commune de [Saint-Michel] » du 8 novembre 2010, p. 10).

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le président de l'association opposée au projet de parc solaire sur Saint-Michel, le 31 mai 2013.

<sup>2</sup> Cécile Blatrix souligne que 85 % des enquêtes publiques font « l'objet d'une carence totale ou partielle du public » (1999 : 2).

d'un dispositif tangible de perception pour que le groupe du village perché soit affecté et constitue un public opposé au projet.

Pour délégitimer ce public, l'élite municipale de l'aménagement et, derrière elle, le commissaire enquêteur, disqualifient ces porte-parole par des arguments qui pourraient relever d'un « code moral » d'une démocratie procédurale appliquée à un contexte villageois. La prise de parole publique de ces élus d'opposition, parce qu'elle a lieu à l'extérieur du conseil municipal, ne correspondrait pas à une éthique de la représentation villageoise : les désaccords peuvent s'exprimer au sein du conseil, mais doivent y rester confinés. Publiciser ces désaccords à l'extérieur contrevient à une forme de norme sociale locale. Elle relèverait de ce que Patrick Champagne observe dans les espaces ruraux au cours des années 1970 : il s'agit d'y taire les conflits, qui représentent un risque de destruction de l'unité supposée du groupe, considéré intégré par l'unité de résidence, et tenu par des contraintes sociales et matérielles liées aux relations de forte interconnaissance et d'interdépendance qui prévaudraient localement (1975). Ce rappel moral désigne ainsi à la population les contestataires comme des « faiseurs d'histoires », étrangers aux normes sociales en vigueur localement, nuisant à l'unité villageoise. Enfin, en présentant leur opposition comme « politique », ils laissent penser qu'elle est intéressée, alors qu'il conviendrait que ces élus soient désintéressés et sans ambition.

L'élite municipale de l'aménagement et le commissaire s'appuient par ailleurs sur l'information et la consultation du public pour fonder la légitimité du projet, dans une chronologie procédurale conforme à des règles qui seraient implicitement connues de tous. La réunion publique, demandée par l'opérateur à des fins opérationnelles, est ainsi réappropriée comme procédure de légitimation démocratique du projet. Contester cette démarche, comme en est accusée l'opposition, en revenant sur les validations des conseils municipaux et de la réunion publique, relèverait d'une remise en question du fonctionnement institutionnel et démocratique de la commune. La légitimité procédurale apparaît comme un mode de légitimation démocratique du projet et de stigmatisation de l'opposition.

Accusée d'antidémocratie, et implicitement de porter atteinte à l'unité villageoise, l'attitude adoptée par les opposants n'est ni fataliste ni populiste (au sens d'un rejet global des mondes politique et scientifique). Elle correspond plutôt à ce que Rémi Barbier (2005) nomme « ironie ». Les conséquences prévisibles de l'aménagement et ce que les opposants considèrent comme une procédure trompeuse fondent un positionnement qu'ils pensent assez robuste pour se croire à l'abri des risques de disqualification sociale qu'il pourrait entraîner.



L'utilisation des voies juridiques peut être considérée comme une critique de la démocratie dialogique, marquant « une prise de distance avec les deux “mondes du public” [que constituent] le monde de la politique et celui de la science » (Barbier, 2005 : 259), représentés ici par l'élite municipale de l'aménagement et l'opérateur. Les opposants remettent ainsi en cause « la sincérité et (...) la portée de l'offre de démocratie technique » (*ibid.*) en clôturant le conflit par le contentieux. L'usage exclusif des règles procédurales comme seules modalités de discussion du projet ne leur laisse d'autre voie que celle du recours.

Le mode opératoire de l'équipe-projet semble ainsi avoir précipité le projet au conflit. Sa conception sectorielle de l'aménagement et son instrumentalisation dans des rapports de domination autochtones/allochtones inscrivent le projet dans une routine de la gestion publique du développement communal. Elle ne semble pas avoir conscience de l'atteinte que constitue un parc solaire dans les représentations spatiales dont est porteuse une partie des nouvelles populations. Elle se conduit à l'instar des fonctionnaires dont John Dewey dévoile les activités « normalisées et uniformes » (2005 : 146), aveugles aux conséquences non prévisibles de l'action publique qu'ils mènent. Leur assurance est mue par l'habitude, qui « n'exclut pas l'usage de la pensée, mais (...) détermine les canaux dans lesquels elle opère » (*ibid.* : 256). L'accumulation de postures et de normes conventionnelles prépare l'émergence d'un public troublé par les conséquences du projet et qui, en partie désaffilié des normes sociales locales, peut s'autoriser à une activité conflictuelle contentieuse.

## **Conclusion du chapitre**

Les exemples de Mongène et Saint-Michel rendent compte à leur manière des processus de recomposition de l'action publique dans les milieux villageois soumis récemment à un fort renouveau démographique. Ces propositions de discussion publique des projets se font, on l'a vu, suivant des modalités bien différentes, qui s'expliquent selon nous par les trajectoires d'apprentissage respectives de chacune des équipes-projet.

### *Des instruments similaires aux objectifs différents*

Les deux opérateurs forment avec les élites municipales de l'aménagement des équipes-projet bien différentes et ne présentent pas les mêmes trajectoires d'apprentissage. À Saint-Michel, l'opérateur Solaire de France s'apparente à un prestataire de service qui livre « clé en main » le projet, l'élite municipale de l'aménagement assurant son portage politique. La réunion publique est intégrée dans la procédure de réalisation des projets, sous forme d'étape automatique et normalisée. À Mongène, opérateur et élite municipale de l'aménagement

constituent une équipe soudée, partageant l'ensemble des étapes d'élaboration du projet éolien. À la suite du conflit, ces deux acteurs maintiennent des liens, mais ils effectuent séparément des apprentissages qui font évoluer leur référentiel d'élaboration respectif : l'élite municipale de l'aménagement réalise davantage de communications auprès de sa population ; l'opérateur Omega a intégré des méthodes et outils de concertation, et il a pris une distance avec l'élite municipale de l'aménagement dans l'élaboration des projets. Les opérateurs apparaissent ainsi comme les principaux importateurs de l'ingénierie participative qui sera mobilisée sur les projets solaires. Mais si elle se traduit dans les mêmes formes, celle de la réunion publique, elle ne recouvre pas les mêmes objectifs.

Les structures professionnelles de ces deux opérateurs déterminent en partie leurs sources d'apprentissage respectives en matière de concertation. À Saint-Michel, Solaire de France importe un référentiel standardisé, à partir de ses expériences conflictuelles dans l'éolien et des expériences de « grands débats publics » institutionnels capitalisées par le grand groupe auquel cette filiale appartient<sup>1</sup>. Il en résulte une visée essentiellement instrumentale de la réunion publique, considérée comme faisant partie d'une procédure démocratique qui participe à légitimer la décision publique. C'est aussi une visée de sécurisation juridique du projet, en fournissant les preuves d'une consultation du public.

À Mongène, Oméga fait au contraire son propre apprentissage à partir d'une réforme managériale interne qui prend ses distances avec les méthodologies appliquées dans l'éolien et la conduite locale des projets menée par l'élite municipale de l'aménagement. Mais on peut aussi faire l'hypothèse que les outils participatifs proposés s'inspirent des pratiques théorisées et modélisées par les « militants » de la participation, facilement captées par les professionnels de l'aménagement. Ces dispositifs sont principalement centrés sur la traduction de la parole habitante, question qui a concentré le plus d'investissement dans les mises au point méthodologiques et qui a accéléré leur transférabilité vers d'autres mondes professionnels plus techniques (Bonaccorsi, Nonjon, 2012 : 31).

Ainsi, sous une même forme se cachent des ingénieries différentes de la participation : à Saint-Michel, elle est procédurale, lorsqu'elle est traductrice à Mongène. Une visée normative, troisième grand pôle de justification décrit par la littérature (Fiorino, 1989), n'est attendue ni par les équipes-projet ni par les institutions instructrices. La participation des

---

<sup>1</sup> En tant que constructeur de grandes infrastructures de production d'électricité, ce grand groupe est soumis depuis 1995 aux procédures de débat public, dont il capitalise l'expérience au travers de sa cellule « R&D », comme il profite de travaux universitaires sur le sujet (Blatrix *et al.*, 2007).

habitants au projet suit principalement des objectifs opérationnels, et ne se donne pas pour principe de « démocratiser la démocratie » ou d'« encourager la « citoyenneté à la chose publique ».

*Une entente au sein des équipes-projet sur les objectifs de la participation ?*

Ces dispositifs ne sont pas pour autant imposés par les opérateurs aux élites municipales de l'aménagement. C'est plutôt une concordance de vues qui prédispose à un accord sur l'utilisation des dispositifs. Et réciproquement, la convergence des visions sur le rôle de la démocratie locale dans la conception des projets participe de la formation des équipes-projet. Concordance ne suppose pas une correspondance exacte des attentes et visées respectives. La mise au point des modalités de participation demande à l'opérateur et aux élites municipales de l'aménagement des discussions complémentaires pour s'accorder sur des objectifs communs.

Se dessinent ainsi deux modèles d'élaboration d'une politique publique de participation. À Saint-Michel, l'importation par l'opérateur d'un standard aux visées juridiques s'accorde avec la volonté de l'élite municipale de l'aménagement de consolider sa légitimité politique au travers de ce projet. D'une certaine manière, elle se réapproprie le dispositif de l'opérateur comme instrument de domination sur le groupe social du village perché. À Mongène, les apprentissages concomitants de l'opérateur et de l'élite municipale de l'aménagement réajustent les modalités d'action publique entreprises jusqu'ici. L'expérience du conflit éolien a permis de mieux saisir les allochtones et leurs attentes paysagères. La domination autochtone s'est révélée stérile, faisant émerger la nécessité d'autres outils d'action publique. En organisant une réunion publique, l'équipe-projet se conforme symboliquement aux catégories politiques des « urbains » et se donne les moyens d'ajuster le projet à leurs représentations patrimoniales de la nature. Mais là aussi, chaque acteur de l'équipe-projet a ses propres visées. Cette scène permet au maire d'apparaître comme un entrepreneur de concertation et de rehausser sa légitimité auprès de ce groupe social. L'opérateur souhaite avant tout un projet sans contentieux, c'est-à-dire sans investissement à perte, alors que l'élite municipale de l'aménagement le voudrait le plus grand possible, car la municipalité ne réalise aucun investissement et se rémunère en proportion de la superficie du projet. Instrument de révélation des problèmes potentiels qu'engendre la localisation du parc solaire, l'opérateur peut légitimement, à partir de l'expression recueillie en réunion publique, réduire la surface du projet.

Dès lors, si l'entente sur les objectifs principaux assignés à la tenue d'une réunion publique

conforte le mode de fonctionnement des équipes-projet, opérateur et élite municipale de l'aménagement peuvent y poursuivre des objectifs propres. De fait, si les opérateurs sont les principaux pourvoyeurs de démarches participatives, parfois à rebours des conceptions de l'élite municipale de l'aménagement, cette dernière poursuit également des objectifs propres au travers de ces dispositifs.

#### *Des dispositions au renouvellement de l'action publique villageoise ?*

L'émergence de ces espaces de discussion publique peut s'envisager comme un renouvellement de l'action publique villageoise, face à l'arrivée de nouvelles populations. Leur usage correspondrait à l'interprétation par l'élite municipale de l'aménagement d'une action publique adaptée à ces nouveaux publics. Les deux cas révèlent alors des conceptions différentes de ces dispositifs face à l'enjeu que constitue l'ouverture d'un espace de discussion publique des projets municipaux.

À Saint-Michel, la réunion publique a pour fonction, aux yeux de l'élite municipale de l'aménagement, de participer à la légitimation politique d'une décision, en se prêtant au jeu de la démocratie participative. Une fois la réunion réalisée, ses résultats sont intégrés à l'ensemble des arguments avancés pour construire la légitimité politique du projet. Le dispositif n'apparaît pas comme une action faisant partie d'un nouveau répertoire autonome d'actions publiques, réactivable au besoin, mais plutôt comme une action intégrée et interdépendante à un répertoire d'activités de légitimation de l'action publique. Une fois l'opposition au projet constituée, l'élite municipale de l'aménagement ne souhaite pas faire de nouveau appel à la réunion publique, ou à d'autres procédures présentées comme relevant d'un système de discussion publique censé atténuer ou remédier à une opposition. Il s'agit au contraire de délégitimer la contestation en stigmatisant son décalage au regard de la temporalité d'appropriation publique proposée par les procédures démocratiques. La manœuvre fait peser des soupçons sur l'opposition municipale d'instrumentalisation du projet à des fins partisans. Cette suspicion se double d'une accusation implicite d'atteinte à l'unité sociale du village en dérogeant à la norme d'évitement de la conflictualité, censée prévaloir dans ce type d'espace social. La réunion publique prend donc place ici dans un double système de contraintes sociales et politiques locales qui a pour objectif de limiter les possibilités d'opposition.

À Mongène, au contraire, la réunion est organisée de sorte à offrir un cadre d'expression ciblé : la prise de parole en public ne doit pas être freinée par les contraintes sociales villageoises, au risque de ne pas collecter les perceptions des nouveaux habitants ; et en même

temps, l'expression ne doit pas déborder sur le projet éolien, pour ne pas raviver des tensions au sein du village. La préparation et l'animation de la réunion sont attentives à cette double contrainte.

La manière dont est conduite la réunion publique dans chacune des communes traduit le rapport que souhaite établir l'élite municipale de l'aménagement avec les différents groupes sociaux de la commune. À Saint-Michel, le groupe d'habitants du village perché doit éviter de manifester une existence sociale autonome qui revendiquerait une légitimité à peser sur les décisions municipales, au risque de remettre en question le compromis établi entre les hameaux du bas qui avait permis le déperchement des services publics. La réunion veut essentiellement informer la population d'un projet sur lequel la majorité municipale s'était engagée lors de l'élection et répondre au standard d'élaboration que préconise l'opérateur. Mais elle doit aussi éviter de faire exister dans un espace de discussion publique le groupe du village perché – elle doit même plutôt attester de son inexistence, sachant qu'il est le plus concerné par les conséquences du projet – afin de ne pas remettre en question la distribution spatiale des équipements et du développement local envisagée par l'élite municipale de l'aménagement. À Mongène, le conflit éolien a rendu tangible dans l'espace social local le nouveau groupe des opposants : la population a fait la preuve de son hétérogénéité. L'équipe-projet sait le risque de la réémergence de ce public et l'empêche en intégrant au projet l'hétérogénéité des représentations du développement local présentes au sein de la population.

#### *Des espaces de discussion publique pacifiant les projets de parcs solaires ?*

La mise en place de ces espaces de discussion publique par les équipes-projet constitue dès lors une forme d'accès à de nouveaux groupes sociaux, originaires des villes et porteurs d'une norme sociale de consultation publique des populations concernées par les conséquences d'un aménagement. Les équipes-projet emprunteraient ces modes sociaux de discussion pour construire leur consentement. Ces espaces ne viennent pas pour autant remplacer les autres espaces de discussion institutionnelle et discrète qui continuent d'être mobilisés en parallèle par les équipes-projet. Ces espaces de discussion publique s'éloigneraient ainsi des fonctions délibératives et intégratives, fonctions qui pourraient les rendre autonomes d'autres espaces de discussion et suffisants au processus d'élaboration des projets (Blondiaux, Sintomer, 2002 : 26). Ils sont au contraire ajoutés aux répertoires des activités d'aménagement existantes.

Leur mise en place ne garantit pas non plus automatiquement l'évitement de la conflictualité. Leurs effets pacificateurs dépendent de leur modalité d'articulation à l'élaboration des projets. Nos deux exemples décrivent ainsi des objectifs différents : à Saint-Michel, la réunion

publique vise davantage à incarner symboliquement ce type d'espace qu'à chercher à produire les apports et réactions au projet qu'elle est censée susciter. Elle apparaît comme une procédure normalisée dans un protocole d'élaboration déterminé. Qu'elle soit mal, voire pas du tout, saisie par ceux qui ont comme seul canal d'interlocution ce type d'espace de discussion, et ils ne disposent alors plus de nouvelles opportunités pour remédier à ce qu'ils jugent comme des conséquences du projet sur leurs sémiosphères. L'opérateur, parce qu'il priorise son élaboration au niveau de la sécurisation juridique, et l'élite municipale de l'aménagement, parce qu'elle disqualifie les populations, pour leurs valeurs environnementales ou comme opposants politiques, se satisfont d'un usage strictement procédural de l'espace de discussion publique. Mais au lieu de soumettre les populations, ces pratiques les renforcent dans leur opposition, notamment parce qu'elles ne se sentent pas tenues par une norme sociale villageoise d'évitement du conflit. La réunion publique a ainsi davantage participé à constituer ces populations en un public qui conteste le projet, en organisant leur interconnaissance et proposant un mode de consultation publique opposée à ce qu'elles attendaient. La faible socialisation de l'élite municipale de l'aménagement à ce type de conflit, et l'approche réglementaire qu'en a retirée l'opérateur, concourent à cet usage procédural des espaces de discussion publique. Au contraire, à Mongène, l'expérience conjointe qu'ont vécue l'élite municipale de l'aménagement et l'opérateur lors du conflit éolien précédent les convainc d'un usage substantiel de la réunion publique. Elle participe à la réduction du projet et à l'absence de recours contentieux à son encontre. Dès lors, la socialisation des équipes-projet aux conflits d'aménagement et à la mise en place d'espaces de discussion publique comme modalité de leur pacification permet d'expliquer les effets pacificateurs qui peuvent être observés par l'usage des espaces de discussion publique dans l'élaboration des projets de parcs solaires.

## Synthèse du chapitre

L'observation de l'élaboration des parcs solaires discerne deux types d'espace de discussion publique : les enquêtes publiques, systématiques à tous les projets, mais dont le fonctionnement concourt presque exclusivement à la légitimation de la décision publique ; et les réunions publiques, rarement utilisées dans l'élaboration des parcs solaires, mais dont certains opérateurs promeuvent l'utilisation pour ajuster les projets aux différents usages et représentations locaux de l'espace. Cette fonction instrumentale de la réunion publique, parfois associée à l'enquête publique, peut participer à la réduction de la conflictualité, mais aussi parfois à son renforcement.

La mise en place de ces espaces de discussion publique s'insère en effet à l'intérieur d'espaces sociaux et politiques déjà structurés. Ils positionnent l'élaboration des projets à l'intérieur d'une double tension aux effets sociaux relativement indéterminés. D'une part, le contrôle social de l'espace public lié aux relations d'interconnaissance pesant sur les communautés rurales auxquelles appartenaient de nombreuses communes intéressées par un parc solaire n'a pas forcément complètement disparu avec l'arrivée de populations d'origine urbaine. Inversement, ces dernières sont pour partie porteuses d'un « droit à participer » qui s'est peu à peu institutionnalisé au niveau communal et dans des secteurs d'action publique relevant directement des parcs solaires. Ces espaces de discussion publique peuvent alors autant s'avérer incompatibles avec les structures sociales qui règlent les discussions locales, comme ils peuvent former une réponse à une demande de participation émanant des nouvelles populations. D'autre part, si leur ouverture peut favoriser l'évitement ou la prévention de conflits par identification des conséquences spatiales non ou insuffisamment prises en compte par les projets, elle fournit aussi potentiellement une tribune ou un vecteur de mobilisation aux éventuelles contestations que suscitent les projets. Les deux exemples mobilisés dans ce chapitre dessinent ainsi deux modèles d'élaboration usant ces dispositifs de participation aux effets opposés en matière de conflictualité.

À Mongène, les apprentissages réalisés par l'opérateur et l'élite municipale de l'aménagement lors d'un conflit éolien précédent conduisent à proposer un espace de discussion publique informant la population du projet de parc solaire et recueillant les gênes qu'il pourrait éventuellement engendrer. Cet espace permet d'ajuster le projet à leurs représentations patrimoniales de la nature. L'ajustement prévient de conséquences paysagères qui auraient pu à nouveau mobiliser ce groupe. Les mécontentements se limitent alors à des expressions individuelles canalisées par l'enquête publique et la crainte que leur attitude conflictuelle

porte atteinte aux sociabilités locales déjà entamées par le conflit éolien.

À Saint-Michel, la mise en place du dispositif associe un standard participatif aux visées juridiques porté par l'opérateur avec la volonté de l'élite municipale de l'aménagement de consolider la légitimité politique de sa décision. L'organisation d'une réunion publique informe la population du projet très en amont de l'élaboration du projet, se conformant aux procédures de débat public auxquelles est sensibilisé l'opérateur. Une opposition, constituée particulièrement à l'occasion de cette réunion et composée de groupes sociaux nouvellement arrivés, conteste alors le projet au motif qu'il contrevient à ses représentations et à ses usages locaux de l'espace. L'élaboration publique du projet, alors avancée par l'équipe-projet comme argument pour appuyer sa légitimité, permet également de stigmatiser une opposition apparaissant en contradiction avec le processus démocratique qu'elle réclame. En réaction les opposants s'estiment victimes d'une instrumentalisation du dispositif, qui recoupe à leurs yeux les rapports de domination entre autochtones et allochtones qui avaient prévalu lors des dernières élections. Pouvant plus facilement se soustraire au contrôle social qu'exerce l'interconnaissance villageoise, ils n'éprouvent pas de scrupules à attaquer la légalité du projet. Les visées essentiellement procédurales attendues par l'équipe-projet dans l'ouverture d'un espace de discussion publique poussent ici davantage les opposants au conflit qu'elles ne les soumettent à l'ordre social et politique censé légitimer le projet.

Dès lors, l'utilisation d'espaces de discussion publique semble participer à la réduction des conflits dans la mesure où ils renseignent les équipes-projet sur les conséquences dont n'aurait pas connaissance l'élite municipale de l'aménagement et qu'ils répondent à une demande sociale d'élaboration publique souvent portée par des populations nouvellement arrivées. Leur utilisation soulève ainsi la question de la relation des différentes populations aux contraintes qui entoure l'expression publique dans les espaces de faible densité dans lesquels se localisent souvent les parcs solaires. Ces contraintes peuvent faciliter le contrôle par l'élite municipale de l'aménagement des espaces locaux de discussion publique et la légitimation de ses décisions. Ces contraintes peuvent aussi engendrer des mésententes sur les règles locales de construction de la légitimité avec de nouvelles populations étrangères à ces catégories politiques, entraînant les projets au conflit. La socialisation des équipes-projet aux conflits d'aménagement, à la mise en place des espaces de discussion publique comme modalité de leur résolution, ainsi qu'aux différentes catégories politiques dont sont porteuses les populations qui résident dans ces espaces anciennement ruraux, apparaît alors comme un facteur de réduction de la conflictualité.





## CHAPITRE SIX : LES ESPACES DE DISCUSSION DISCRÈTE, DECISIFS DANS L'ÉLABORATION DES PROJETS

### **1 Une négociation performative à l'épreuve de sa dissimulation**

#### 1.1 Des espaces de discussion discrète relativement indépendants

Nous appellerons espaces de discussion discrète les moments de discussion conçus par les équipes-projet à l'attention de groupes, d'acteurs ou d'individus ciblés et délibérément circonscrits, ayant pour objectif d'ajuster le projet aux conséquences indésirables, potentielles ou avérées, qu'il engendrerait. Ils ont pour objectif de neutraliser ces groupes d'intérêts, en négociant directement les conditions qui permettraient d'assurer leur consentement au projet. On verra que ces négociations cherchent à se soustraire à une connaissance publique ou institutionnelle de leur existence ou des accords auxquels elles aboutissent. L'équipe-projet pense en effet que leur publicité serait préjudiciable au projet, ou s'estime légitime pour discuter librement des thèmes sur lesquels elle a obtenu ou présume avoir mandat. Dans une certaine mesure, ces espaces nous apparaissent indépendants des deux autres espaces de discussion jusqu'ici décrits.

On veut ici en partie appuyer l'analyse sur un article de Claude Gilbert et Emmanuel Henry (2012) qui, prenant en exemple les cas de l'amiante, des accidents de la route et de la pandémie grippale, montre l'importance des espaces de discussion discrète dans la définition d'un problème, concourant à son confinement autour d'un certain cadrage, et obligeant à user de discrétion dans leur utilisation. La contribution de ces auteurs nous intéresse tout particulièrement au sens où ils font l'hypothèse que, loin d'être des espaces de traitement sectorisé subordonné à un problème public dont la définition serait stabilisée, ils pourraient constituer des lieux de négociation contribuant à la réalisation d'une action publique indépendamment de l'émergence d'un problème public. Pour le dire autrement, et pour l'appliquer au cas des parcs solaires, on veut faire l'hypothèse que les équipes-projet investissent plus fortement ce type d'espace de discussion lorsqu'elles postulent que le projet gagnerait à s'éviter une discussion publique censée assurer son cadrage définitionnel.

#### 1.2 ... adaptés à une enquête discrète

Comme on a pu le montrer dans le chapitre précédent, l'utilisation des espaces de discussion publique est loin de s'imposer comme norme d'élaboration dans le cas des parcs solaires. Si les procédures de concertation mises en œuvre sur les grandes infrastructures ont promu la notion de participation du public à l'élaboration des projets dans l'aménagement de l'espace (Blatrix *et al.*, 2007 ; Fourniau, 2009), cette obligation ne concerne cependant qu'une petite

partie des projets d'aménagement<sup>1</sup>. La grande majorité des projets demeurent au niveau d'un « droit minimal » de la participation par l'application d'une législation finalement peu contraignante<sup>2</sup>. Les parcs solaires font partie de ces nombreux aménagements, faiblement encadrés réglementairement en matière de participation et qui, dans les faits, se limitent le plus souvent à l'organisation des enquêtes publiques.

En effet, bien en amont de toute publicisation, la question des réactions que peut engendrer l'arrivée d'un projet sur un territoire nous semble prise en charge par les acteurs politiques et techniques, et la mesure du risque d'émergence de problèmes est au cœur de l'élaboration du projet. En ce sens, ces acteurs adoptent une « logique d'enquête » (Zask, 2005 : 33), bien avant qu'un public ne se constitue autour de ses conséquences. Une des tâches principales des équipes-projet consiste donc bien à éviter l'émergence de problèmes publics locaux, à maintenir ou renforcer « le confinement d'un problème et la discrétion qui l'entoure » (Gilbert, Henry, 2012 : 48).

### 1.3 Des équipes-projet disposées aux pratiques discrètes de négociation

L'utilisation de ce répertoire d'actions trouve selon nous deux raisons principales. D'une part, il résulte en partie des expériences précédentes, au cours desquelles la constitution d'un public autour d'un projet d'aménagement, devenu « propriétaire » du problème, impose les contours d'une définition et les formes d'imputation de responsabilités qui lui sont liées (Gusfield, 2009). Les membres des équipes-projet peuvent avoir vécu ces expériences de manière traumatique, associée à une forme de désappropriation du processus d'élaboration qu'ils ont mis en œuvre, pourtant pensé comme relevant d'une forme d'intérêt général. Ils constatent notamment que la publicisation des problèmes que soulève un projet mène davantage à leur cristallisation qu'à leur résolution. D'autre part, loin d'être étrangère à l'utilisation de ce type d'espace, l'élite municipale de l'aménagement, en particulier dans les contextes périurbains éloignés, a pu conserver la mémoire des modalités transactionnelles de l'action publique réalisée au temps où ces lieux étaient dominés par une société paysanne. Les arrangements

---

1 Seuls les projets importants (en termes d'investissements financiers ou d'importance matérielle des travaux) tels que des infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes de chemin de fer, ports et aéroports), des lignes de transport d'électricité à haute tension, des aménagements hydrauliques, des installations industrielles, notamment centrales nucléaires, usines de traitement de déchets, etc. sont soumis à enquête et débat suivant la procédure instituée par la Commission nationale du débat public (CNDP).

2 « Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : 1° l'élaboration ou la révision du schéma de cohérence territoriale ou du plan local d'urbanisme ; 2° La création d'une zone d'aménagement concerté ; 3° les opérations d'aménagement ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'État » (article L.300-2 du code l'urbanisme). Les parcs solaires échappent donc à cette réglementation.

discrets, ou ceux que l'on considère comme tels aujourd'hui, étaient alors préférés, sinon normaux pour de tels aménagements. Ou plutôt, l'espace de discussion publique, au sens d'un agir communicationnel tel qu'a pu le définir Jürgen Habermas (cf. chap. 4 § 1.2), est demeuré longtemps étranger à ces espaces ruraux. Au début des années 1970, Patrick Champagne remarque par exemple la persistance de formes de contrôle social de l'espace public liées aux relations d'interconnaissance et d'interdépendance partielles qui lient un groupe à base locale dans un espace de faible densité (1975 : 53). Ces contraintes sont encore mentionnées par Jean-Eudes Beuret au cours des années 1990, les arrangements discrets étant alors souvent préférés lorsque les individus ou les groupes sociaux doivent négocier les conséquences d'un aménagement (1999), la forte interconnaissance facilitant d'autant ce type de médiations. En ce sens, on veut dire que l'usage de ces espaces de discussion discrète, en particulier par l'élite municipale de l'aménagement, recouvre un « sens pratique », soit des dispositions à user prioritairement de ce type d'actions face à ce type de situations, notamment parce qu'elles ont déjà été éprouvées et intégrées comme telles par ailleurs.

#### 1.4 Des espaces de discussion discrète rattrapés par une norme d'élaboration publique ?

Pour autant, les équipes-projet ne peuvent totalement faire l'économie des espaces de discussion publique. En premier lieu, depuis les années 2000, l'idée de l'existence d'une demande de participation s'est diffusée au sein du milieu des opérateurs et des élus locaux. L'édiction de lois et de normes de participation par des acteurs institutionnels comme l'État, la Commission européenne, la Banque mondiale, etc. comme critères décidant du financement de projets locaux a progressivement fait intégrer aux collectivités territoriales, mais aussi à leur prestataire, la participation comme une norme d'élaboration (Sintomer, de Maillard, 2007). Cette diffusion est renforcée par la constitution d'un champ académique autonome promouvant une norme participative censée être démocratiquement vertueuse (Blatrix, 2012). Même si cette demande de participation paraît difficile à objectiver, tant les raisons de l'engagement ou du non engagement des personnes dans les dispositifs paraissent variées et évolutives (Mazeaux, Talpin, 2010), cette demande est en général rattachée aux populations les mieux dotées en capitaux culturels et habitant les grandes villes (Blondiaux, Levêque, 1999 ; Bacqué, Sintomer, 2001). C'est en partie ces types de population qui ont investi ces vingt dernières années les communes qui se montrent intéressées par un projet de parc solaire. Injonctions institutionnelles, diffusion d'une norme d'élaboration sensée améliorer les projets ou du moins garantir leur acceptation, ainsi que l'identification intuitive de la présence de populations davantage porteuses de cette demande participative, pousseront les équipes-

projet à présumer l'existence de cette demande au sein des communes où elles interviennent. Ensuite, la tenue d'enquêtes publiques, ainsi que la publicité de l'avis de l'Autorité environnementale (cf. chap. 4), empêchent le confinement du projet aux stricts espaces de discussion discrète et institutionnelle. Cette contrainte oblige au moins à penser les résultats obtenus par des discussions discrètes dans l'éventualité de leur publicisation. Elle peut également, comme on a pu le voir dans le cas de Mongène, amener l'équipe-projet à user d'espaces de discussion publique pour contrevenir aux perceptions immorales de l'usage d'espaces de discussion discrète employés lors de projets d'aménagement précédents.

Par ailleurs, l'évolution démographique de ces communes multiplie les groupes et sous-groupes à prendre en compte, au risque de devoir démultiplier une activité de négociation bilatérale qui pourrait se révéler fort coûteuse en temps et en compensations individuelles, ou d'en négliger certains qui pourraient devenir, par réaction, des contestataires demandant le recours à des espaces de discussion publique. Bref, l'usage prioritaire d'espaces de discussion discrète ne semble ni simplifier l'élaboration du projet ni apparaître, en première lecture, comme la modalité la mieux à même d'en garantir la pacification.

Pourtant, ce mode d'élaboration semble avoir été majoritairement choisi par les équipes-projet, si l'on prend comme indicateur le faible usage des réunions publiques en région PACA de 2006 à 2012 (cf. chap. 5, § 1.1). Ce recours s'expliquerait par les apprentissages capitalisés par les équipes-projet, les espaces de discussion discrète ayant été identifiés comme des modalités d'élaboration plus efficaces, notamment du point de vue de l'évitement du conflit. Cependant, parce qu'ils demandent souvent à être pensés au regard des incidences qu'entraînerait leur ébruitement, ou de la nécessité de leur publicité, les équipes-projet doivent à notre sens se doter en connaissances et en moyens d'action permettant de relier directement les enjeux techniques, sociaux et politiques que soulève chaque négociation. L'usage des espaces de discussion discrète appellerait d'autant plus des équipes-projet intégrées et adoptant une posture d'enquête, au risque sinon d'engendrer des conflits.

### 1.5 Une comparaison de deux projets utilisant principalement des espaces de discussion discrète d'élaboration

Nous présentons ici le suivi de deux projets de parcs solaires, pour lesquels l'activité d'aménagement des équipes-projet s'est principalement tournée vers l'utilisation d'espaces de discussion discrète, mais qui présentent des dénouements opposés. Le premier projet donne lieu à une analyse plus détaillée, car il nous paraît exemplaire de cette activité d'aménagement, et de la posture d'enquête qu'elle appelle pour maximiser ses chances

d'éviter le conflit. Le second projet, moins développé, illustre une variation de cette activité mise en œuvre par une équipe-projet moins intégrée, activité qui mène, à notre sens et en partie, le projet au conflit. Ce deuxième exemple permet ainsi de montrer les limites, ou les contraintes organisationnelles, qu'induit l'usage de ce répertoire d'actions dans l'ajustement des projets.

Dans un premier temps, la commune, puis les membres de l'équipe-projet sont décrits en tentant de recouper les dispositions identifiables qui ont participé à ce regroupement, comme au choix de réaliser un parc solaire. Dans un deuxième temps, les ajustements mis en œuvre sont étudiés à partir des discussions informelles, négociations, promesses et échanges sociaux que notre enquête a pu mettre au jour. L'ensemble des fonctionnements repérés tente ainsi d'identifier les logiques propres aux espaces de discussion discrète, mais également leur interdépendance avec les autres sortes d'espaces de discussion.

## **2 Une localisation négociée au plus près : l'exemple de Moulès**

Moulès fournit un premier exemple de l'ajustement d'un projet au travers d'arrangements discrets. Maintenant réalisé, ce dernier témoigne selon nous d'une intense activité d'enquête sociale de la part de l'équipe-projet, activité qui a davantage mobilisé des lieux de négociation discrète, avec les différents groupes ou acteurs sociaux concernés, qu'une réalisation publicisée, s'appuyant sur la conception « d'un intérêt général partagé » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998). En ce sens, ce cas semble refléter autant une évolution de la conception des projets par les maîtres d'ouvrage<sup>1</sup> qu'il correspond à une situation sociale locale interprétée par l'élite municipale de l'aménagement. Cela ne veut pas dire que le projet est caché à la population, bien au contraire, mais sa conception n'est pas délibérée dans des arènes publiques. Il n'est donné à voir à l'ensemble de la population qu'une forme préalablement travaillée et qui est censée correspondre à ses attentes supposées.

---

<sup>1</sup> On pense en particulier à la théorie des parties prenantes, qui « désigne les individus ou groupes d'individus qui sont indispensables à la survie de l'entreprise et qui sont amenés à être consultés, voire à participer à une décision ou à un arbitrage » (Bonnafeuf-Boucher, 2014 : 9). Partie d'un domaine d'application lié au management des entreprises, la théorie s'est exportée dans de nombreux domaines, dont celui de l'aménagement. Certains opérateurs de centrales PV au sol se réfèrent à cette théorie pour territorialiser les projets (entretiens avec des opérateurs des 10 décembre 2013 et 10 janvier 2014). Le principe de l'approche est d'identifier le pouvoir réel ou potentiel que détiennent les acteurs dans une société vis-à-vis du projet de l'entreprise pour imposer leur volonté. Le degré et le mode d'influence estimés de chaque acteur déterminent alors un mode de négociation privilégié. Alors que ses fondateurs visaient une approche éthique et normative du management de l'entreprise et de ses projets (Phillips, Freeman et Wicks, 2003), sa mise en application favorise une approche instrumentale visant la maximisation des gains économiques (Bonnafeuf-Boucher, 2014 : 29). Pourtant, au tournant des années 2000 l'apport des parties prenantes dans les questions d'aménagement avait été pensé dans des modèles concertés, cherchant à favoriser le croisement des points de vue (Mermet *et al.*, 2004 : 4). Mais nos observations laissent entrevoir un retour des aménageurs vers des formes privilégiant des négociations individuelles avec chacune des parties prenantes identifiées.

## 2.1 Méthodologie : le 7 juin 2013... la production d'une situation ancrée dans un processus d'enquête

L'essentiel des matériaux provient d'une journée de terrain, celle du 7 juin 2013. Pendant la matinée, j'ai interviewé le chef de projet du parc solaire et eu un entretien collectif, en présence du maire, avec une partie de son équipe et l'opérateur. Nous avons ensuite déjeuné ensemble, avec des stagiaires de l'entreprise venus visiter le parc solaire. Les échanges de la matinée ont été enregistrés, accompagnés d'une prise de notes, alors que le déjeuner a été décrit de mémoire juste après avoir quitté les protagonistes. La succession des deux scènes d'échanges, l'une formelle et l'autre plus informelle et donc moins contrôlée et contrôlable par les acteurs, invite à une première vérification d'une concordance entre les propos tenus entre ces deux scènes<sup>1</sup>. Cette journée est l'aboutissement d'un processus d'enquête débuté en janvier 2013. Une documentation préalable et des entretiens exploratoires m'ont permis d'acquérir une connaissance de la commune et des actions d'élaboration qui ont été mises en œuvre par l'équipe-projet. Une doctorante de mon laboratoire<sup>2</sup> a servi d'informatrice privilégiée à plusieurs niveaux<sup>3</sup>. Habitant depuis dix ans la commune et élue depuis 2008, c'est elle qui m'a indiqué au début de ma thèse l'existence d'un projet de parc solaire et a permis l'accès direct à une information « de l'intérieur ». Un entretien puis des rencontres régulières avec elle m'ont ainsi fourni une information précieuse à la fois sur la vie de village, le fonctionnement du conseil municipal et la manière dont le projet avait été élaboré. Le fait qu'elle soit sociologue, mais éloignée de ma thématique de recherche, du même âge et partageant une situation familiale similaire a créé un cadre d'échanges propice à une coopération de recherche<sup>4</sup>. Son statut d'élue m'a donné accès à une réunion en mairie dès le

---

<sup>1</sup> De même, si l'immixtion de l'enquêteur influe forcément sur la scène observée, les comportements ne sont en fait que peu ou pas modifiés par sa présence, qui est finalement négligeable par rapport aux contraintes ou enjeux qui pèsent sur les individus en situation de groupe (Becker, 1970 ; Olivier de Sardan, 1995).

<sup>2</sup> Il s'agit du Laboratoire méditerranéen de sociologie (LAMES), situé à Aix-en-Provence, Université d'Aix-Marseille.

<sup>3</sup> Elle recoupe plusieurs figures de l'informateur privilégié, à partir de la description qu'en donne Jean-Pierre Olivier de Sardan (1995 : 86) : elle est tout à la fois généraliste et experte en me fournissant une description des populations, à partir d'une grille de lecture sociologique sur leurs pratiques et représentations ; elle est « portière », ou médiatrice, en m'ouvrant la voie à des scènes difficiles d'accès.

<sup>4</sup> Notamment, nos discussions ont souvent interrogé l'objectivation des données qu'elle me fournissait, remplaçant chaque fois ses perceptions à partir de son double statut d'habitante et d'élue, la cantonnant à une description des faits et me laissant explicitement la charge de la problématisation. Nos postures d'interview tentaient ainsi de tirer le meilleur parti de sa situation, à partir d'une connaissance réciproque du métier de sociologue et du danger qu'elle apparaisse comme « un expert dépositaire d'une culture tout entière » (Olivier de Sardan, 1995 : 85). Le fait de ne l'avoir jamais vue sur le terrain, en présence de ses pairs, habitants ou élus, a sans doute facilité nos échanges, toujours situés dans l'institution de recherche, comme il m'a permis de recueillir des informations en dehors de sa présence, facteur de parasitages et de gênes réciproques. Cependant, une présence conjointe sur le terrain aurait aussi permis de contrôler mes observations, à partir d'une discussion décrivant la scène partagée et les interprétations que j'en aurais retirées.

mois de février 2013, en présence du sous-préfet, suivie d'une visite du village, du parc solaire et d'un temps de convivialité dans un restaurant. Cette première journée, riche de discussions informelles avec les élus et des habitants, sur des scènes sociales différentes, a fourni de longs moments d'observation et d'imprégnation du contexte local. Elle m'a fourni de premiers matériaux consignés dans le carnet de terrain. Être présenté comme chercheur de l'ADEME, représentant donc un organisme légitime à s'intéresser au développement des EnR, a fourni un alibi à ma présence d'observateur, et levé en partie les soupçons des personnes rencontrées, m'assimilant davantage à un responsable institutionnel qu'à un chercheur, parfois à mes dépens<sup>1</sup>.

Ainsi, le 7 juin s'intègre dans une enquête de terrain qui avait déjà accumulé nombre de matériaux. Ils ont été réinterrogés à l'aide de plusieurs entretiens et observations, mais c'est l'entretien collectif en mairie qui constitue, au-delà des propos des personnes, une scène sociale à part entière (Beaud, 1996). Il témoigne des relations, des hiérarchies sociales en présence et des dynamiques réflexives collectives, dont peut être porteur un groupe placé en situation d'enquête. De certaine manière, si j'accède au travail actif d'enquête des acteurs, c'est que je fais partie du collectif d'enquête. Ma présence répétée et mon statut institutionnel d'« allié des EnR » m'ont intégré à un univers social particulier, celui d'un groupe constitué pour penser la territorialisation d'un parc solaire, et dont je suis à ce moment<sup>2</sup> partie intégrante.

Ainsi, même si nous n'avons pas eu accès à l'ensemble des actions de territorialisation de la centrale PV au sol et du parcours de chacun de ces acteurs, le corpus recueilli paraît suffisamment vaste et proche du niveau de saturation, pour permettre le contrôle des interprétations à partir d'un traitement exhaustif du matériau et du recoupement des informations.

## 2.2 Contexte territorial et politique de la commune

Moulès est située à une vingtaine de kilomètres de Toulon, dans son arrière-pays. Commune encore rurale dans les années 1970, elle a été peu à peu périurbanisée, du fait de la proximité de la grande ville, comme la plupart des communes du moyen Var (INSEE, 2011). Petit

---

<sup>1</sup> Ainsi, à la fin de la réunion avec le sous-préfet, le maire et son secrétaire général me demandent des nouvelles d'une subvention déposée à l'ADEME dont ils attendent le versement. En contact avec les techniciens régionaux de l'ADEME, j'ai pu les renvoyer vers un « collègue », en expliquant que les subventions n'étaient pas dans le domaine de mes attributions.

<sup>2</sup> Je ne sais d'ailleurs pas si je ne fais pas encore partie du collectif une fois le terrain quitté. Ainsi, depuis cette dernière rencontre, l'opérateur m'a sollicité pour partager des réflexions au sujet de ses projets.



village de 372 habitants en 1975, elle en compte aujourd'hui plus de 2 500. Plus de 80 % des actifs travaillent en dehors de la commune, en majorité au sein de l'aire toulonnaise, facilement joignable par la route départementale. Les embouteillages, liés à la croissance de la périphérie toulonnaise et à l'insuffisante politique de transports en commun, ont rendu plus difficile ces dernières années l'accès à Toulon, certains habitants se tournant dorénavant vers le bassin aixois, accessible directement par l'autoroute située à vingt kilomètres du village.

Si Moulès présente tous les indicateurs de la périurbanisation, elle ne ressemble pas à l'archétype de la forme urbaine attribuée aux nombreuses communes de la périphérie des grandes villes, dont les lotissements et pavillons nappent le territoire par aires concentriques, autour de centres constitués de supermarchés et de zones artisanales (Mangin, 2004b). Ici, au contraire, les municipalités successives ont souhaité « préserver la plaine agricole »<sup>1</sup> de l'urbanisation et attendre que la viticulture retrouve le succès qu'elle connaît aujourd'hui avec le rosé de Provence. En limite de la plaine, le village, avec ses immeubles anciens et ses maisons mitoyennes, présente une structure typiquement méditerranéenne de « fausse ville » rurale, ou de « village urbanisé » (Agulhon, 1970 : 26). La préexistence d'une trame urbaine n'a cependant pas empêché le développement d'un habitat dispersé, devenu majoritaire localement<sup>2</sup>, mais dont la surreprésentation est masquée par son intégration dans les coteaux boisés du massif qui descendent jusqu'au village.

Ce développement récent de la population a nécessité la recherche de nouvelles ressources financières, d'autant que Moulès s'enorgueillit d'un niveau d'équipement connu « pour être le plus élevé du canton »<sup>3</sup>. Jusqu'ici, le conseil général pourvoyait en grande partie au financement des équipements des communes rurales du département et le maire ne cache pas qu'il en a profité pour moderniser la sienne : « On a toujours essayé d'aller chercher les subventions et d'emprunter ce qui nous manque : on a bénéficié des grandes années où le département et la région ont subventionné à 80 % ; et je pense aux communes qui n'ont pas voulu emprunter ce qui reste et qui n'auront pas cette opportunité plus tard. »<sup>4</sup> En effet, l'arrivée de nouvelles compétences, la hausse des dépenses sociales<sup>5</sup> et la prise en charge

---

<sup>1</sup> Extrait de la présentation de la commune par le maire au sous-préfet, lors de sa venue en mairie organisée suite à sa prise de fonction, le 7 février 2013.

<sup>2</sup> La commune comporte 87,5 % de maisons individuelles contre 46,2 % au niveau départemental.

<sup>3</sup> Extrait d'un entretien informel avec un adjoint lors de la visite du village le 7 février 2013.

<sup>4</sup> Extrait de la présentation de la commune par le maire au sous-préfet, le 7 février 2013.

<sup>5</sup> L'évolution des prérogatives du conseil général nous est expliquée en ces termes par l'un de ses techniciens : « C'est un département très peuplé, mais de beaucoup de pauvres, donc avec beaucoup de social. Il est attractif, peuplé, mais social. Le social et les routes, ce sont les deux compétences » (Extrait d'entretien du 2 juillet 2013).

d'événements climatiques exceptionnels<sup>1</sup> ont participé au désengagement progressif de la collectivité départementale dans sa participation aux investissements communaux. Par ailleurs, la suppression annoncée de la taxe professionnelle en février 2009<sup>2</sup> s'ajoute aux prévisions de contraction des recettes budgétaires communales. C'est dans ce contexte de resserrement des ressources financières que prend place le projet de centrale PV au sol de Moulès.

Ce projet a été particulièrement porté par le maire de Moulès, qui l'a perçu comme un moyen d'augmenter l'autonomie financière de la municipalité. Il est cependant difficile de le classer au sein des grandes catégories analytiques que la science politique a déclinées pour décrire les élus au regard de l'action publique locale qu'ils mettent localement en œuvre. Ni manager, ni leadership, ni notable, cet élu se distingue par sa capacité à composer avec ces différentes figures politiques et les ressources qu'elles permettent de capter.

Observé en février 2013 lors d'une séance de présentation de la commune au nouveau sous-préfet, pendant laquelle ont été en partie négociées les subventions pour la municipalité, le maire correspondrait à un notable traditionnel, caractérisé par ses échanges verticaux avec l'administration déconcentrée, relevant du modèle du « système politico-administratif local » (Dupuy, Thoenig, 1983). Élu en 2008 conseiller général du canton et président de la communauté de communes (aux mêmes contours administratifs), il est aujourd'hui défenseur d'une communauté d'agglomération avec les intercommunalités situées au nord du département car, dit-il, « si on ne sait pas faire cette entité, on va se faire bouffer par Aix à l'ouest, par Toulon au sud, et nous on va se paupériser »<sup>3</sup>. Cette intégration sociale et politique dans des ensembles institutionnels plus vastes, à rebours des difficultés de regroupements intercommunaux que connaît le moyen Var<sup>4</sup>, démontre un positionnement de leader, capable « de définir des objectifs communs, des valeurs, des représentations et de structurer des interactions, d'institutionnaliser l'action collective, de rendre visible la responsabilité » (Le Galès, 2003 : 343). Enfin, la contractualisation de politiques publiques communales, l'économicisation du budget municipal<sup>5</sup> ou, comme nous allons le voir, l'accueil d'un parc

---

<sup>1</sup> Le 15 juin 2010, la ville de Draguignan est touchée par des inondations records qui occasionnent plus d'un milliard d'euros de dégâts, dont une part importante est prise en charge par le conseil général du Var.

<sup>2</sup> Cette suppression, annoncée par Nicolas Sarkozy lors d'une émission télévisée le 5 février 2009 et effective pour l'année 2010, ne comporte alors pas de compensations pour les communes.

<sup>3</sup> Extrait des propos du maire lors de la réunion avec le sous-préfet, le 7 février 2013.

<sup>4</sup> En 2013, les intercommunalités de Saint-Maximin et de Brignoles, pourtant invitées par l'État à la fusion, échouent dans la création d'une agglomération.

<sup>5</sup> L'extrait d'entretien suivant témoigne par exemple de sa capacité à agréger au sein de son budget communal les différentes recettes publiques et privées et à manier les changements réglementaires qui décident des modes de

solaire peuvent être interprétés comme des indices d'une gestion managériale<sup>1</sup> privilégiant « les notions d'efficacité, de compétitivité et de performance (...) [sur les] règles de dépendance et d'exclusion du système notabiliaire » (Faure, 1989 : 77).

Ces trois registres d'action publique localisée, loin d'être opposés, sont au contraire des outils au service d'une vision politique, forgée au tournant des années 1980, profondément enracinée dans les significations locales. Elle est résumée dans le slogan suivant : « Est de Moulès, qui aime Moulès. » Ce slogan me sera répété plusieurs fois, par mon informateur privilégié tout d'abord, par des adjoints, et enfin par le maire. Ce leitmotiv politique, brandi avec une certaine fierté, et aussi teinté d'ironie et d'une certaine naïveté, révèle la manière dont la majorité municipale a formulé politiquement ses problèmes et leur résolution. Un détour historique permet de cerner la politique publique qui a été menée localement depuis trente ans, pour situer le parc solaire dans cette vision du développement local et les apprentissages politiques qui ont été effectués avant sa mise en œuvre.

### *Le traumatisme de l'exode rural*

Dans le courant des années 1970, au lendemain d'un exode rural qui a saigné les campagnes varoises<sup>2</sup>, la commune peine à capter l'essor démographique qui affecte pourtant tout le canton<sup>3</sup>. En 1962, l'école avait failli fermer et le maire de l'époque avait accepté l'installation d'un camp de harkis pour en éviter la fermeture. Parallèlement, la commune est touchée par le phénomène des « cabaniers » qui s'installent aux alentours du village. Il s'agit d'ouvriers et d'employés de Toulon qui construisent un habitat « informel », servant de lieu de villégiature pour le week-end, mais aussi pour certains d'habitat permanent<sup>4</sup>. Le risque de fermeture de

---

redistribution des ressources fiscales locales : « 118 000 euros de location. Cela fait 3 % du budget. Après, il ne faut rien négliger par les temps qui courent. Avec la TP [taxe professionnelle] qui était supprimée, la seule manette c'est la taxe des ménages. Et là, il s'est passé un tour qui n'était pas prévu : ceux qui étaient en TPU [taxe professionnelle unique] ont vu la taxe d'habitation [TH] aller aux agglomérations ; et ceux qui n'étaient pas en TPU, comme moi, ont vu la taxe d'habitation retourner à la commune. Ce qui fait que, finalement, on a retrouvé la taxe d'habitation du département. On est passé de 300 000 à 600 000. Et le mécanisme de la réforme territoriale, c'était une photo de la commune avant et une après : si c'est négatif on compense, si c'est positif on alimente un fonds national de garantie de ressources. Mais moi je suis à plus de 50 000. Par contre, si on était en TPU, j'aurais perdu 250 000 de TP. Au total, la collectivité est gagnante. La seule différence c'est que la TH est dynamique, elle évolue avec le nombre d'habitants, son niveau de taxation. La compensation, elle est fossilisée l'année du transfert, elle n'évolue plus après. On ne s'en est pas trop mal sorti. »

<sup>1</sup> Alain Faure a mis en évidence à la fin des années 1980 l'émergence de nouvelles pratiques gestionnaires chez les élus locaux. Ces pratiques tendent à privilégier les réseaux socio-économiques au détriment du système politico-administratif traditionnel, dans une optique de « développement local » (1992).

<sup>2</sup> Moulès, qui comptait 630 habitants en 1861, n'en regroupe que 372 en 1975.

<sup>3</sup> Le début d'une reprise démographique n'est enregistré qu'à partir de 1975, alors que la croissance démographique sur le canton est de 11 % entre 1968 et 1975.

<sup>4</sup> Il est difficile ici de distinguer clairement populations et pratiques d'habitat en l'absence d'étude documentant cette époque. On peut néanmoins s'inspirer de phénomènes contemporains similaires, comme ceux qui ont été

l'école réapparaissant, les cabaniers sont invités par la municipalité à s'installer durablement pour renforcer les effectifs communaux. Notre maire, qui est à l'époque fraîchement élu et adjoint à l'urbanisme, nous raconte ainsi comment cette identité communale s'est en partie construite à partir d'un besoin démographique local et de la situation précaire des cabaniers : « J'ai connu l'exode rural pendant les années soixante. (...) Et l'épée de Damoclès, à l'époque, c'était qu'on ferme les écoles à cause du manque d'enfants. (...) J'ai toujours souffert de la condition des cabaniers. Et je me suis dit : "S'il y en a un qui doit faire la liaison entre les deux, moi qui suis natif d'ici, c'est de trouver les moyens dans mon comportement de dire que les autres sont bienvenus." Parce que j'ai connu l'exode rural, et que c'est mieux de tirer la croissance que la décroissance. Et ce qui est important, ce n'est pas de savoir ce qui est de [Moulès], et je suis bien placé de le savoir, ou celui qui vient depuis demi-heure, ou celui qui est de passage. Est de [Moulès], qui aime [Moulès]. »<sup>1</sup>

Ainsi ce slogan, encore aujourd'hui affirmé haut et fort, guide une action publique en tension entre principe d'accueil sans préjugé de nouvelles populations et nécessité d'un vivre-ensemble, d'une adhésion à la communauté d'accueil, à condition que l'étranger apprécie celle-ci. La formule peut aussi faire référence aux aménités locales, qui avaient attiré les cabaniers. Apprécier les qualités environnementales de la commune suffit alors pour en être membre. L'attention bienveillante, la valorisation de la commune par une personne extérieure – ici les cabaniers – sont saisies pour valoriser ce qui semblait jusqu'ici déprécié depuis longtemps. L'estime réciproque est formulée comme principe d'intégration.

#### *À la recherche de ressources capables d'honorer la promesse d'accueil*

Le slogan va donc connaître un succès considérable puisque la population a été multipliée par quatre en l'espace de vingt ans. Mais, au-delà, les maires successifs vont s'atteler à offrir les conditions d'un équipement communal à la hauteur de la promesse chaleureuse claironnée. Le maire élu en 1977, instituteur corse à la retraite, marié à une native, choisi parce qu'« il était le plus diplômé de la commune »<sup>2</sup>, entreprend une politique de remise à niveau des équipements communaux et de planification urbaine<sup>3</sup>, qui s'accélère lorsque son premier

---

décrits au travers de la « cabanisation » du littoral en Languedoc-Roussillon (Crozat, 2009). Les différents types d'habitats illégaux (permanent, de loisir, ponctuel et simple abri) décrivent alors davantage un processus de sédentarisation que des formes clivées d'occupation de l'espace, processus qui conduit, comme dans notre cas, à sa normalisation.

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>2</sup> Extrait d'une discussion collective lors du repas avec le maire, le sous-préfet et d'autres élus, le 7 février 2013.

<sup>3</sup> Le dépouillement des archives départementales sur la période de 1977 à 1995 indique principalement des travaux de réfection de voirie et l'élaboration d'un plan d'occupation des sols.

adjoint devient maire en 1995<sup>1</sup> (il est toujours en place depuis). Ingénieur à l'arsenal de Toulon, celui-ci développe l'équipement communal grâce à une fiscalité avantageuse, due à l'installation en 1992 d'un poste de transformation EDF de 215 000 volts. C'est déjà lui à l'époque qui s'occupe de ce dossier. Plusieurs tracés sont proposés à l'étude par EDF, certains passant sur la commune limitrophe, un autre sur Moulès. Il avoue que les ressources fiscales générées par ce type d'installation l'ont décidé à accepter : « Et sans vraiment y comprendre, j'ai dit oui. À l'époque, c'était TP<sup>2</sup>, TP. Les personnes le disaient bien : c'était deux millions de francs. »<sup>3</sup> Cet exemple témoigne à sa manière du système de régulation croisée à l'intérieur duquel élites municipales de l'aménagement et opérateurs conçoivent les aménagements. « Les élus locaux apparaissent comme les intercesseurs des territoires qu'ils représentent » rappelle Anne-Cécile Douillet (2003 : 590), la médiation ou les responsabilités qu'ils acceptent d'endosser étant comme ici explicitement rétribuées (« Les personnes le disaient bien : c'était deux millions de francs »), dans un contexte de concurrence entre communes voisines.

Mais le financement de la municipalité au travers du système politico-administratif local va se heurter aux nouvelles populations et à la défense du cadre de vie qu'elles sont venues chercher. À la fin des années 1980, un projet de carrière, soutenu par la préfecture, entraîne une mobilisation sans précédent sur la commune. L'élite municipale de l'aménagement n'est sans doute pas étrangère à ce projet, même si elle prend rapidement la mesure de l'hostilité locale qu'il génère. La manière dont le maire, alors encore adjoint, relate les faits révèle à la fois l'ambiguïté de la position de cette élite à ce moment-là et les formes d'apprentissage qu'il en retire pour envisager la territorialisation d'un projet actuel :

J'ai à la même table les écolos et les chasseurs. C'était en 91, j'étais au conseil municipal. Il était venu les journaux. Les craintes c'était les camions. Crainte d'une dent creuse sur la barre de Cuers, comme on voit sur l'autoroute. On ne voulait pas les deux, c'était l'un ou l'autre. Si on fonctionnait à la TP, on aurait pris les deux. C'était 56 ha, cela aurait été une dent creuse. Avec une enquête publique « bidon », avec des terrains privés. Mais il n'y a pas de lien entre le conflit sur la carrière et le bon accueil du parc photovoltaïque.<sup>4</sup>

Cet extrait d'entretien paraît, en première lecture, décousu, voire incompréhensible à une personne extérieure à la discussion. La raison de ma présence comme enquêteur et la légitimité de mes questionnements se fondent sur la construction récente d'une centrale PV au

---

<sup>1</sup> Le dépouillement des archives départementales sur la période de 1995 à 2002 indique principalement la réfection, la réalisation ou l'équipement de bâtiments à usages publics.

<sup>2</sup> Acronyme de « taxe professionnelle » : soit ici une taxe liée à la localisation d'une activité sur le territoire communal et dont une partie revient directement à la commune.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>4</sup> *ibid.*

sol dans la commune. Mais mes questions portent également sur l'histoire de la commune, dont j'ai déjà une connaissance au travers d'entretiens préalables et de lectures. Mon intérêt pour la centrale et mon questionnement historique sont entendus ici comme un tout par le maire, qui établit des liens entre ces deux projets d'aménagement pourtant distants de plus de vingt ans, et ce d'autant que l'histoire du projet de carrière est réapparue dans la présentation du projet à certains groupes sociaux. Ce n'est donc pas d'une histoire ancienne réactivée par mon questionnement qu'il est question ici, mais d'un enjeu encore présent, qui a été intégré à des argumentaires récents, déployés lors des discussions pour territorialiser le projet de centrale. Le projet de carrière a pour ainsi dire été (re)pensé à l'aune du projet de centrale. Les propos du maire doivent être replacés dans ce contexte pour tenter d'en saisir quelques significations<sup>1</sup>.

### *Le conflit comme apprentissage de la territorialisation*

Reprenons tout d'abord le projet de carrière tel qu'il est présenté dans l'hagiographie locale. En 1986, un conflit sur l'implantation d'une carrière mobilise « des habitants, toutes tendances confondues – rouges, blancs ; écolos et chasseurs – (...) pour arrêter le projet » (Aguillon, Caula-Grisolle, 2002, p. 95). La mobilisation trouve son apogée en 1991 en réunissant 10 000 personnes à l'occasion d'une manifestation qui prend des allures de grande fête populaire, médiatisée dans la presse locale. Le projet de carrière est abandonné, mais demeure ce moment de mobilisation, encore présent dans les esprits, mentionné par plusieurs enquêtés, et transmis aux nouveaux venus, comme ciment d'une identité fondée sur la « préservation du cadre de vie ».

En écho à cette présentation « publique » du conflit de la carrière, où l'élite municipale de l'aménagement semble « suivre » le mouvement, que nous relate le maire ? Premier élément : lorsqu'il indique « J'ai à la même table les écolos et les chasseurs », il révèle avoir pris un rôle d'interlocuteur entre les manifestants et l'administration déconcentrée, responsable de l'autorisation d'exploiter la carrière. On peut émettre l'hypothèse que cette élite avait été

---

<sup>1</sup> Il paraît sans doute prétentieux d'en saisir toutes les significations, car : 1) le maire peut dans le même temps de la formulation de sa réponse opérer des liens, concevoir des solutions, des arguments, dont il n'avait pas conscience avant ; 2) les réponses peuvent être adressées à l'interviewer autant qu'à l'auditoire élargi dans lequel prend place l'interview : des adjoints, des techniciens et l'opérateur sont également présents et écoutent avec attention les réponses du maire. Les propos peuvent ainsi être un rappel ou un prolongement des arguments déjà formulés dans des réunions précédentes, dont il faudra se souvenir lors des scènes argumentaires futures ; 3) il peut s'agir aussi d'un argumentaire parmi d'autres, déjà déployés sur d'autres scènes, dont tous ont la connaissance sauf l'enquêteur. La réponse est alors une scène argumentaire offerte à ses spectateurs complices, comme modalité nouvelle ou répétée, parmi d'autres, déjà connues, dans l'éventail des réponses possibles ; 4) ces trois cadres de significations peuvent être entremêlés, mais chacun perçoit l'intérêt de la réponse, sans vraiment en distinguer les fonctions précises, si ce n'est la construction d'une connaissance commune qui pourrait être mobilisée par ailleurs individuellement.

consultée sur ce projet et que, dans un premier temps, elle avait vu d'un bon œil les ressources que la carrière apportait à la municipalité. Elle a donc d'abord voulu jouer un rôle de médiateur entre l'État déconcentré et la population. Cependant, des mécontentements apparaissent et se transforment avec les années en un mouvement qui rassemble des catégories différentes de la population, aux attentes et valeurs distinctes, avec lesquelles les élus ont l'habitude de discuter séparément. C'est bien cette « anomalie » sociale dont se souvient le maire et qu'il nous signale en disant qu'« à la même table » se trouvaient « les écolos et les chasseurs », coalisés, faisant groupe, autour d'un ennemi commun. Il y a dans ces propos un étonnement, devenu prise de conscience : des groupes que tout sépare en apparence peuvent faire front commun pour la préservation des espaces de nature, même s'ils en ont des pratiques et des représentations en apparence opposées. Un « public », selon l'expression de Dewey (2005), s'est formé, soit l'association et l'organisation d'acteurs hétérogènes, dont la réunion n'existe que par le concernement commun aux conséquences d'une action, non pris en compte par les fonctionnaires publics, dont l'« enquête publique bidon » n'aurait pas pris « soin des conséquences indirectes, étendues et persistantes » (*ibid.* : 95) que pouvait générer la carrière.

Mais pour constituer pleinement un public, ce processus nécessite un deuxième élément, que souligne le maire : « Il était venu les journaux. » Le rassemblement de groupes sociaux concernés par les conséquences indirectes d'une activité, non ou mal encadrée par l'administration, est le préalable à la formation d'un public. Mais ce dernier n'est vraiment constitué que par le travail d'« enquête sociale ». À partir du moment où le public des « rouges, blancs, écolos et chasseurs », de Moulès et d'ailleurs, mobilise jusqu'à 10 000 personnes, que les journaux en parlent, il ne s'agit plus d'un mécontentement local, de simples occurrences, mais d'un événement public, qui traduit une diffusion effective des résultats de l'enquête et la reconnaissance par d'autres de préoccupations communes. L'événement et sa diffusion dans les journaux prennent une signification publique, difficilement contournable par les autorités, au risque de porter atteinte à leur légitimité ou de provoquer un autre événement.

Le maire retient les deux sources potentielles de constitution d'un public, dont l'existence peut mettre à mal un projet d'aménagement : le rassemblement de groupes sociaux hétérogènes concernés par des conséquences communes et la publicisation des résultats de l'enquête que mène ce collectif, dont la reconnaissance publique le constitue comme public légitime. Retenons donc ces premiers éléments d'analyse, conscients chez le maire lorsqu'il

s'agit de penser un aménagement sur sa commune.

Restent des éléments substantiels dans ses propos, témoins là encore de ses apprentissages en matière de vigilance à l'égard de l'appréciation que des nouveaux villageois pourraient formuler au sujet de nouveaux aménagements. Les « craintes » qu'il a en mémoire sont de deux ordres. Il y a d'abord « les camions », c'est-à-dire la circulation de véhicules poids lourd induite par la carrière, qui traverseraient la commune, générant bruit et poussière. Puis, la « crainte d'une dent creuse sur la barre de Cuers », répétée deux fois dans ses propos, preuve de l'attention qu'il lui apporte. « La dent creuse » est interprétée comme le signe péjoratif d'une anthropisation, gachant les paysages naturels, qu'il comprend comme à l'opposé des attentes des personnes venues s'installer dans sa commune. Le conflit sur la carrière a donc aussi mis en exergue des activités, environnementales (le bruit et la poussière des camions) et paysagères (anthropisation de la silhouette « naturelle » du massif), qu'il convient d'éviter si d'aventure d'autres aménagements venaient à s'installer sur la commune.

Le statut des espaces qui portent le projet retient également son attention. La carrière était prévue sur des terrains privés. Les profits étaient donc en partie<sup>1</sup> privés, alors que les conséquences étaient collectives. Ce compromis n'est plus acceptable dans la mesure où le massif naturel qui surplombe le village apparaît, à partir du conflit de la carrière, comme un bien commun<sup>2</sup>. Enfin, son propos dénonce des procédures démocratiques résumées ici par l'expression : « une enquête publique bidon ». À l'aune des modes de discussion observés lors de l'élaboration du projet de parc solaire, cette défiance envers la démocratie procédurale révèle, et veut sans doute faire valoir, une pratique aujourd'hui éprouvée, privilégiant les échanges formels et informels avec des segments identifiés de la population, loin des scènes normalisées et publiques de la concertation.

#### *L'intégration de la rente électrique comme modalité d'équipement de la commune*

L'abandon de la carrière ne signifie pas l'abandon de la recherche de ressources financières. L'éolien a aussi eu son heure de gloire, du fait du démarchage systématique de toutes les communes susceptibles d'accueillir ce type d'équipement. Moulès et son massif naturel de 1 900 ha, aux crêtes venteuses, éloignées de toute habitation, offre un site de choix pour l'installation d'éoliennes. Le maire peut être tenté par la rente que cela représente<sup>3</sup>. Mais la

---

<sup>1</sup> La commune aurait perçu la taxe professionnelle.

<sup>2</sup> La notion de bien commun veut décrire ici la construction d'un intérêt général localisé qui s'opposerait à un intérêt général national déterritorialisé (Lascoumes, Le Bourhis, 1998).

<sup>3</sup> Le maire évoque une « ribambelle » d'éoliennes, sachant qu'un parc de 10 MW (environ cinq éoliennes) rapportait environ 70 000 euros de taxes par an à l'EPCI d'accueil (source : AMORCE 2012).



mémoire de la sensibilité paysagère locale est encore présente. Le projet est visible depuis tout le littoral, jusqu'aux îles de Porquerolles. Alors fraîchement élu, et seul interlocuteur dans un premier temps des opérateurs venus démarcher la municipalité, il sent le danger d'un conflit qui enflammerait la côte et gagnerait certains de ses habitants, porteurs des valeurs paysagères déjà identifiées lors du conflit de la carrière. Il consulte son conseil municipal, qui refuse le projet. Ce refus lui est cependant reproché par la presse locale : « Alors c'était le début des EnR, et alors on nous disait : "Vous, commune rurale", alors on a été vilipendé par *Var Matin*. »<sup>1</sup>. Le maire saisit ici une dimension qu'il n'avait pas perçue dans le projet éolien : il s'agit d'installations de production d'énergie « propre », qui peuvent être le support d'une politique publique de développement des communes rurales, intégrée aux problématiques territoriales et environnementales globales. Il faudra attendre 2009 et la venue des projets de centrales PV au sol pour qu'une telle occasion se représente. Entre-temps, la population a continué d'augmenter, passant de 1 110 habitants en 1990 à 1 620 en 1999, soit une croissance de 46 %. L'équipement communal se poursuit<sup>2</sup>, et malgré l'aide du conseil général, la municipalité s'endette pour répondre aux besoins des nouveaux habitants. « On a connu des difficultés en 2001, avoue ainsi le maire, avec une croissance forte, sans grandes rentrées d'argent. »<sup>3</sup> Il compense ce déficit par une taxe professionnelle élevée<sup>4</sup>, dont les principaux contributeurs sont EDF, puis RTE<sup>5</sup>, du fait de la localisation de son poste de transformation. À ces revenus électriques s'ajoute l'imposition forfaitaire sur les transformateurs, qui atteint ici le plafond des taxes dont peut bénéficier une municipalité<sup>6</sup>. Cumulées, les recettes que génère la « rente électrique »<sup>7</sup> représentent environ 10 % du budget communal et sa seule véritable marge d'autonomie financière. Mais la mairie demeure endettée, en comparaison d'autres

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>2</sup> Sur cette période, la plupart des communes en France, et plus particulièrement celles qui sont périurbaines à forte croissance démographique, doivent rattraper le standard en équipement demandé par les nouvelles populations, garant de leur attractivité. Elles réalisent de nombreux investissements observables au niveau national par une forte hausse des subventions d'équipement de 1994 à 1997. Ce poste budgétaire décroît fortement une fois les rattrapages réalisés (voir le graphique 6, p. 3 : « Les principaux postes de dépenses des communes de 1984 à 2005 » (Direction générale des collectivités locales, 2007]).

<sup>3</sup> Extrait des propos du maire lors de la réunion avec le sous-préfet, le 7 février 2013.

<sup>4</sup> Le taux est de 43 % sur Moulès, alors qu'il se situe à 36 % en moyenne dans les communes alentour.

<sup>5</sup> La loi du 10 février 2000 transfère la propriété et la gestion du réseau au-dessus de 225 kV à l'entreprise Réseau de transport d'électricité (RTE).

<sup>6</sup> L'imposition est forfaitaire pour les postes au-dessus de 350 kV, alors que Moulès accueille un poste 2 x 400 kV. Elle s'élève alors à environ 150 000 €.

<sup>7</sup> Extrait d'entretien avec le maire, le 7 juin 2013. Plus précisément, le maire avoue : « La rente électrique : c'est ma seule ressource. »

villages du Var de taille similaire et appartenant à un même type d'intercommunalité<sup>1</sup>. Si la municipalité va freiner les investissements en équipements durant la décennie 1999-2009, ce qui permet à la dette de se stabiliser<sup>2</sup>, elle n'en garde pas moins l'ambition de maintenir un niveau de services et d'équipements élevé. Au moment de notre visite en février 2013, la municipalité a intégré récemment le personnel et le bâtiment de la crèche parentale, construit un réfectoire commun, aménagé un terrain sportif et un nouveau parking, agrandi le cimetière. Elle projette dans les années à venir de construire un nouveau bâtiment pour la mairie, afin de la doter de nouvelles salles pour le conseil municipal et pour célébrer les mariages. La population a continué d'augmenter, passant de 1 620 habitants en 1999 à 2 462 en 2009, soit une croissance de 52 %. Le maire souhaite en effet accueillir une pharmacie sur la commune, commerce autorisé à partir d'un seuil de population de 2 500 habitants. L'augmentation de la population, appelée à se poursuivre dans les prochaines années, nécessite donc de nouvelles ressources financières.

Mais cette évolution communale, au-delà d'une politique d'équipement répondant au slogan d'un accueil positif de nouvelles populations, peut être aussi lue au travers de l'ascension politique du maire. En 2008, alors âgé de 54 ans, il prend sa retraite d'ingénieur de l'arsenal pour s'investir à temps plein en politique. Malgré une étiquette politique de gauche, obédience minoritaire sur le canton<sup>3</sup>, il possède nombre d'attributs de l'« éligible » (Abéles, 1989) qui peuvent lui faire espérer des conquêtes politiques supra-communales. Ainsi, en sus de sa réélection au poste de maire pour un troisième mandat, il est élu en 2008 conseiller général et président de la communauté de communes. Il est déjà fondateur et président du Syndicat intercommunal pour la valorisation et l'élimination des déchets du centre-ouest Var (SIVED), mais aussi président de l'Association des maires ruraux du Var. Ces succès correspondent au processus de consolidation de la concentration du pouvoir aux mains de ceux qui sont socialement et politiquement les mieux dotés. Ses compétences et ressources sont en effet nombreuses : cadre supérieur et retraité, profil surreprésenté chez les présidents d'intercommunalités (Le Saout, 2000), et disponible comme nouveau retraité, tout en restant dynamique comme l'attestent son jeune âge et son allure svelte<sup>4</sup> ; natif du secteur avec lequel

---

<sup>1</sup> Le type d'intercommunalité d'appartenance (intercommunalité ou communauté d'agglomération) influe sur les budgets communaux dans la mesure où les groupements intercommunaux sont devenus en partie le relais de l'investissement communal (Direction générale des collectivités locales, 2007 : 3).

<sup>2</sup> Elle passe de 886 euros par habitant en 2002 à 618 en 2009, soit une baisse de 30 %.

<sup>3</sup> Aux élections de 2007, le candidat de droite fait un score supérieur à 60 % sur sept des huit communes qui composent le canton et la communauté de communes.

<sup>4</sup> Il porte souvent des polos et sa silhouette élancée contraste avec celle, plus rurale, des autres élus du canton

il a maintenu et entretenu des attaches, malgré un parcours professionnel qui l'a amené de Paris à Toulon, et fils d'élus dont il hérite de la lignée « d'éligibles » ; reconnu par ses pairs pour son savoir-faire gestionnaire et technique<sup>1</sup>. Ces attributs constituent autant de capitaux pouvant être reconvertis sur le marché politique intercommunal, mais ils ne suffisent pas seuls pour s'imposer. Ils nécessitent des « ressources déléguées »<sup>2</sup>, liées au mandat politique local, exprimées notamment par la puissance relative de la commune administrée. On peut ainsi comprendre que la taille démographique de sa commune, mais aussi le niveau d'équipement qu'elle possède, sont des éléments importants pour le maire, qui participent de la confection de son costume d'éligible supra-communal. Ce qui vaut ici pour la présidence d'une intercommunalité recoupe les attributs attendus pour occuper un poste de conseiller général. C'est ici « sa capacité à redonner une cohérence à la réalité cantonale » (Abéles, 1989 : 137) qui lui vaut en grande partie les suffrages des électeurs, malgré une étiquette politique à son désavantage. L'intercommunalité, comme le canton, est alors « tiraillée » entre Toulon et le centre Var. Son investissement dans la création de syndicats de gestion, comme les visions intercommunales sur le long terme dont il se réclame<sup>3</sup>, l'identifient au pouvoir cantonal, dont le territoire nécessite « une programmation cohérente » (*ibid.* : 138). Enfin, il bénéficie d'une conjoncture politique opportune avec la défaite du maire sortant de la commune voisine, jusqu'alors président de l'intercommunalité, et le retrait de l'ancien conseiller général.

Le projet de centrale PV au sol arrive ainsi dans une configuration communale particulière, agrégée en grande partie autour d'un personnage, le maire de Moulès. La fin annoncée de la taxe professionnelle et sa volonté de poursuivre l'équipement de la commune l'amènent à rechercher de nouvelles ressources budgétaires. À l'écart des voies de circulation, Moulès peut difficilement attirer des entreprises, d'autant que la plaine agricole, la plus à même d'accueillir ce type de développement, est réservée à la viticulture. Le maire connaît déjà les installations électriques, dont il maîtrise la fiscalité et les contraintes techniques, et a également identifié le potentiel politique que représente la production d'électricité pour les

---

<sup>1</sup> En 2008, il est élu à l'unanimité à la tête du SIVED, malgré la diversité politique de ses membres, unanimité qui semble pour *Var Matin*, « rien que de normal au regard de la compétence et du dynamisme dont il a fait preuve à la tête de la structure auparavant » (*Var Matin*, « Brignoles sans surprise, [le maire] reste aux commandes du Sived », 19 avril 2008).

<sup>2</sup> Notion citée par Sébastien Vignon (2010) à partir des travaux réalisés par Rémy Le Saout (2000) sur le pouvoir intercommunal.

<sup>3</sup> Il ne cache pas sa volonté à long terme d'un regroupement intercommunal en agglomération avec le nord du département.

communes rurales du Var. L'échec de la ligne THT Boute-Carros<sup>1</sup>, le « black-out » qui affecta les départements du Var et des Alpes-Maritimes en novembre 2008, et plus globalement la situation de péninsule électrique de cette partie de la région, réinterprétée politiquement à l'aune de l'impératif climatique<sup>2</sup>, exercent un « effet grossissant » (Hamdouch, Zuindeau, 2010 : 246) quant aux enjeux de durabilité, qui légitiment des productions d'EnR localisées<sup>3</sup>. Mais cet élu connaît aussi le risque de conflictualité que comporte l'atteinte aux espaces naturels de la commune et il en a retiré des apprentissages. Les ressources politiques et relationnelles qu'il a accumulées vont être mobilisées pour élaborer cet aménagement.

### 2.3 L'anticipation politique et sociale du projet

Courant 2008, puis plus intensément durant l'année 2009, les opérateurs vont prospecter la totalité des communes du Var susceptibles d'accueillir un projet de parc solaire. Moulès, aux vastes espaces forestiers non soumis à des protections spécifiques, et dont le poste de transformation peut servir de point de raccordement, est identifiée et démarchée fin 2008-début 2009. Le maire nous raconte qu'il avait anticipé l'arrivée de ce type de proposition : « Sachant qu'on allait être sollicité, je me suis dit que le PV cela allait être un bon plan. »<sup>4</sup> Et même s'il faut se méfier d'un récit reconstruit *a posteriori* dans une cohérence historique, plusieurs éléments indiquent qu'il pouvait en effet s'attendre à être démarché. Si le premier parc solaire de la région, situé sur la commune de Vinon-sur-Verdon dans le haut Var, n'est connecté qu'en mai 2009, les médias locaux s'intéressent bien avant à ce type d'installation. Le premier article dans la presse quotidienne régionale date d'avril 2008, et relate une réunion d'information organisée lors de la foire de Brignoles par l'opérateur du projet de Vinon-sur-Verdon. Même si « l'invitation n'a pas séduit grand monde », comme le fait remarquer le journaliste, elle attire tout de même « une trentaine d'élus et de chefs d'entreprise »<sup>5</sup>. Le maire de Moulès, dont la commune est située dans l'arrondissement de Brignoles, a pu y être invité.

---

<sup>1</sup> Cette ligne à très haute tension devait relier directement les Bouches-du-Rhône aux Alpes-Maritimes en passant par le haut Var, et sécuriser l'est de la région PACA. Un arrêt du Conseil d'État a définitivement mis fin à ce projet en 2006.

<sup>2</sup> On ne fera pas ici la recension de l'ensemble des textes politiques, médiatiques et même scientifiques (Demaze, 2009 ; Magnan, 2009 ; Bourg, 2009 ; Mancebo, 2010...) qui ont promu le développement durable, ou plus précisément ici la lutte contre le réchauffement climatique, comme impératif politique. On constatera simplement sa diffusion et son imposition dans les normes de l'action publique.

<sup>3</sup> Dans le Var, cet impératif se traduit par la mise en place d'un contrat d'objectif entre l'État et le département qui fixe à 25 % la part de production d'électricité renouvelable dans la consommation d'électricité départementale d'ici 2020. Cette production d'électricité renouvelable représente 7 % de la consommation départementale d'électricité en 2014.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>5</sup> « Brignoles. Le parc solaire entrera en service fin 2009 », *Var Matin*, 19 avril 2008.

Un nouvel article de juillet 2008 signale quatre premiers projets dans le haut Var et considère le solaire « mieux accepté » que l'éolien, dont « le tarif de rachat du kilowattheure (...) a de quoi susciter l'intérêt des grands groupes »<sup>1</sup>. Quatre autres articles, toujours en 2008, signalent l'avancement de ces projets et l'émergence de nouveaux sur le secteur de Draguignan et autour de Toulon. Le maire, déjà sensibilisé aux grandes installations électriques au travers de l'implantation du transformateur et la venue de projets éoliens, et par ailleurs à la recherche de nouvelles ressources, peut difficilement passer à côté de cette information. Il a pu, avant tout démarchage, commencer à penser le projet et à préparer un terrain politique favorable à son accueil.

Ainsi, lors d'un conseil municipal, et bien avant l'annonce de tout projet, le maire sensibilise ses élus à la question des énergies renouvelables et au rôle que doivent jouer, selon lui, les communes rurales dans leur développement, et plus particulièrement celle de Moulès, déjà équipée de connexions au réseau : « Moi, j'avais préparé mon conseil municipal (...) en leur disant que nous sommes à un croisement électrique, qu'on va nous solliciter pour faire un effort. »<sup>2</sup> Ces préparatifs ne sont pas innocents, car le conseil municipal n'est pas un groupe soudé autour de son maire. Il est certes animé de la même dynamique liée aux responsabilités électives, mais il est socialement hétérogène et ses membres gardent leur liberté de pensée. Le maire, à la tête de la composition des listes électorales depuis 1995, a pris soin d'intégrer, au fur et à mesure des élections, des personnes représentant les différentes vagues d'installation qui ont repeuplé la commune. En 2008, il est le seul autochtone du conseil municipal. Quelques-uns de ses conseillers municipaux étaient présents sur la commune dès les années 1960, comme un agriculteur, ou l'actuel vice-président de la société de chasse. Les autres élus sont en majorité arrivés dans les années 1970 et 1980, comme cabaniers, chaudronniers de Lorraine en mobilité professionnelle, ou encore responsable sportif national retraité. Une partie des élus appartient enfin aux dernières vagues migratoires, comme cette enseignante, originaire de Paris, puis des Alpes-Maritimes, qui a trouvé ici un foncier accessible, sans être trop éloigné des lieux d'emplois, dans un cadre de « petit village rural (...) hors lotissement »<sup>3</sup>. Chacun d'eux a été choisi et identifié par le maire sur la base d'un « don de soi » à la collectivité : mobilisation pour la réhabilitation de l'école, investissement dans le comité communal de lutte contre les feux de forêt ou dans les associations sportives. Leur intégration au sein de l'exécutif local procède de l'aboutissement d'une forme

---

<sup>1</sup> « Les énergies renouvelables à la conquête du département », *Var Matin*, 7 juillet 2008.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec une élue de Moulès, informatrice privilégiée, le 31 janvier 2013.

d'autochtonisation. En effet, loin d'être un capital inné, l'autochtonie procède d'abord d'une valorisation du don de soi à la collectivité, notamment au travers des activités bénévoles au niveau local (Renahy, 2010). Pour autant, « l'autochtonie n'est susceptible de se constituer en capital sur la scène publique que dans la mesure où le personnel politique en reconnaît la valeur » (*ibid.* : 19). Pour les nouveaux entrants, c'est l'acquisition d'une légitimité qui n'avait pas été jusqu'ici formalisée. L'invitation du pouvoir local à participer officiellement aux affaires communales et l'onction du suffrage universel consacrent la preuve de leur ancrage local. Cette reconnaissance profite aussi au maire, car c'est finalement faire preuve d'autochtonie que de faire rentrer au sein du conseil municipal des personnes représentant les nouveaux groupes sociaux installés sur la commune : « Loin d'être "délégué", le pouvoir municipal est ici représentation du groupe résidentiel, de ses caractéristiques et de ses critères d'appartenance, de ses inégalités internes comme de sa force collective » (*ibid.* : 17).

Même si les catégories sociales supérieures sont surreprésentées au sein de l'exécutif local, correspondant à « la mise en retrait des ouvriers de la scène politique [due] aux effets de la valorisation de "compétences" nécessaires à la gestion publique locale » (Mischi, 2013 : 18), le conseil communal renouvelé forme un ensemble hétérogène en termes de statut et d'origine des personnes. Alors que dans d'autres communes enquêtées les clivages autochtone/allochtonne, rural/urbain, classe populaire/classe supérieure sont souvent entretenus et réactivés à l'occasion des élections, notamment à partir d'oppositions concernant les usages des espaces ruraux (Mischi, 2013), ici, au contraire, la diversité des élus suppose des compromis de valeurs, que le maire prend soin d'orchestrer. Il bénéficie pour cela d'atouts non négligeables. Le charisme et l'autorité acquis par sa longue expérience, et depuis peu par ses victoires électorales, se conjuguent à sa connaissance comme transfuge<sup>1</sup> de différents univers sociaux présents dans son conseil municipal. Enfin, chacun de « ses élus » lui est redevable de son poste et du prestige qu'il en retire. Cette dette tempèrera le sentiment d'être manœuvré que certains peuvent ressentir lorsque le maire les limite à une tâche ou propose

---

<sup>1</sup> Issu des franges populaires du village (sa mère avait « le tablier à fleurs », nous raconte un informateur), il réussit scolairement et obtient un diplôme universitaire de technologie en génie mécanique qui lui permet de devenir professeur du contingent, puis technicien supérieur dans l'industrie de l'armement à Versailles. Il poursuit sa formation quelques années plus tard pour devenir ingénieur d'études et de fabrication, diplôme qui lui permet de revenir au pays en trouvant un poste de chef d'équipe et d'ingénieur d'essai dans les infrastructures nucléaires à terre à Toulon. Il conserve des attaches avec le milieu universitaire, au sein duquel il effectue des vacances. Il maintient parallèlement des contacts avec le village, où il fait régulièrement des visites, au point de se marier avec une native, fille de petits commerçants. Il finit sa carrière en tant que chef de service à l'arsenal. Ainsi, sociabilisé durant son enfance et son adolescence au sein d'un milieu populaire et rural, il « traverse » les couches sociales au fur et à mesure de sa carrière, que ce soit dans les milieux techniques, de technicien à ingénieur, ou intellectuels, en tant qu'intervenant dans le milieu universitaire. De même, ses longs séjours à Paris ou Toulon le socialisent aux pratiques et représentations des populations urbaines.

des solutions déjà élaborées dans d'autres scènes. Si son autorité sur les affaires communales ne fait aucun doute, il associe facilement « ses élus », leurs connaissances et leurs réflexions à la conception des réponses aux différents problèmes, du moins pour ce qui a pu être observé au sujet de la centrale PV au sol. Le maire reste néanmoins l'unique pilote de ce projet, ou comme nous dira l'un de ses adjoints : « Le maire a fait le projet seul. »<sup>1</sup>. Plus précisément, il est au centre de son élaboration et mobilise au besoin les ressources nécessaires à partir d'alliés sectoriels identifiés pour leurs compétences, ressources et valeurs. Une fois la réponse établie, formatée à l'ensemble des questions identifiées, la réponse est publicisée d'abord au conseil municipal, puis au public si nécessaire.

### *Un projet incrémenté par les opérateurs*

La commune est donc prospectée par des opérateurs entre fin 2008 et début 2009. Le maire a anticipé leur venue, mais n'a pas précisément son projet en tête. Il le matérialise dans l'espace au fur et à mesure des propositions que les opérateurs soumettent. L'univers géographique des possibles demeure, rappelons-le, très large : presque 2 000 ha « vierges », dans un massif forestier situé au-dessus du village. Après le premier ressaut que traverse une piste menant au poste de transformation, on découvre un vaste plateau, puis un autre piémont qui grimpe jusqu'en haut du massif, dont les barres sud dominant le littoral toulonnais et la mer. Il n'y a pas de propriétés municipales qui auraient indiqué un tropisme public : le massif est morcelé de propriétés privées. Dans ce puzzle foncier, les opérateurs cherchent les parcelles les mieux exposées et les plus grandes, et contactent les propriétaires. Puis ils rencontrent le maire et ses proches adjoints, pour jauger leur volonté d'accueillir ce type d'installation et d'accepter de modifier la vocation de ses sols. Des discussions ont lieu et des premiers problèmes apparaissent, d'abord d'ordre foncier :

L'aspect inavouable, c'était qu'en lisière du massif j'étais propriétaire de 10 hectares. Et mon adjoint tout autant. On ne voulait pas en faire une affaire privée. Parce que, où cela s'arrête, où cela commence ? Où est l'intérêt public ? Le tournant de l'histoire, cela a été de dire : on a la maîtrise foncière, c'est la commune, on l'implante où on le souhaite. On allait dire où cela s'arrête, entre le transfo et la limite communale, à un endroit qui n'impacte pas l'intégrité de la plaine. Et là dans la plaine on était tous propriétaires, les élus. Ça partait d'un endroit qui n'était pas très sain.<sup>2</sup>

Avant même d'être localisé précisément, le projet est pensé dans la forme publique de sa réception (un projet privé est potentiellement porteur de soupçons d'enrichissement personnel des élus) et dans la gestion publique de l'équité de développement des différents propriétaires

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec une élue de Moulès, informatrice privilégiée, le 31 janvier 2013.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

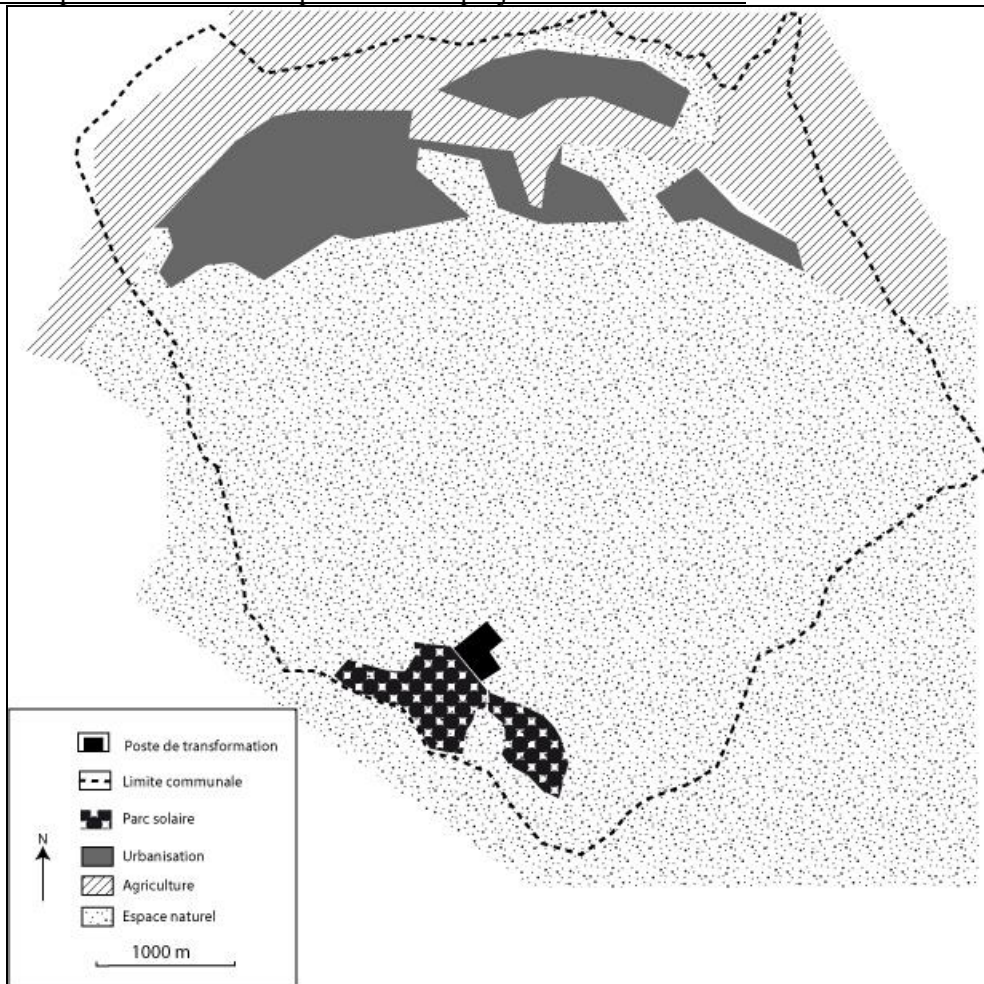
terrains : si la municipalité accepte qu'un propriétaire s'enrichisse en accueillant un parc solaire, comment pourra-t-elle justifier l'interdiction pour les autres, au risque de permettre à chaque propriétaire de réaliser un parc, et d'amputer d'autant les espaces forestiers du massif ? Ce questionnement relève par lui-même de la conscience du bien commun limité que constitue désormais le patrimoine forestier de la commune, par-delà son caractère privé et son étendue. Il traduit un changement de nature dans la relation aux espaces dans les mondes ruraux, lié à la pluralité des usages des groupes sociaux. D'espaces de production (agriculture, exploitation) ou de prédation (chasse, cueillette), ils accueillent désormais des loisirs (randonnée pédestre et équestre, VTT) et sont support de contemplations paysagères. À l'entente intéressée d'un rassemblement foncier par une société de chasse se superpose l'homogénéisation écologique des espaces de pratiques de nature. Cette pluralité des usages n'est consciente à l'esprit du maire que dans la mesure où il connaît les différents groupes sociaux présents sur sa commune, dont le conflit sur la carrière a été l'un des révélateurs. La réponse qu'il propose s'appuie sur l'idée d'une appropriation collective et maîtrisée de l'espace, réponse qu'il formule ainsi : « Le tournant de l'histoire, cela a été de dire : on a la maîtrise foncière, c'est la commune, on l'implante où on le souhaite. » Et lorsqu'il introduit cette phrase par « le tournant de l'histoire », il signifie qu'il était jusqu'à présent dans une situation d'impasse. Faire le projet sur un espace privé courait selon lui à son échec.

Cela signifie aussi qu'il pense que la municipalité peut s'approprier certains espaces du massif, malgré la protection du droit de propriété. En l'occurrence, il s'agit d'un « espace naturel sensible » (ENS), propriété publique du conseil général située « entre le transfo et la limite communale ». Or, il est depuis 2008 conseiller général et pense que cette proximité institutionnelle peut faciliter ce transfert foncier, ce qui n'est pourtant pas évident, en raison du statut juridique de ce type d'espace. Les ENS sont, de droit, inaliénables et imprescriptibles : ils ne peuvent pas être vendus, et personne hormis leur propriétaire ne peut fixer leurs règles d'usage du sol. Mais le maire fait partie de la commission environnement du conseil général, qui statue sur ce type d'espace, et il sait leur éventuelle mutabilité soumise à conditions et incertaine, comme nous le verrons plus bas. S'il ne choisit donc pas la solution la plus aisée d'un point de vue administratif, cette localisation présente quatre intérêts : elle évite les soupçons d'intéressement personnel qui pourraient peser sur les élus si le parc utilisait tout ou partie de leurs terrains ; elle prévient en partie des concurrences d'usages de l'espace, le terrain convoité se situant en bordure de la plaine, en limite communale, plus à l'écart des espaces de pratiques des habitants de la commune ; elle limite les conséquences



paysagères puisqu'elle permet l'implantation du parc solaire au fond d'un petit cirque naturel, dont la cuvette n'est pas ou peu visible de l'extérieur ; enfin, accolée au transformateur, elle permet d'inscrire le projet en continuité d'un espace déjà anthropisé, et ainsi de le faire apparaître plus facilement comme l'extension d'une activité électrique que comme la prédation d'un espace naturel par une activité industrielle (carte 7).

Carte 7 : occupation des sols et implantation du projet solaire de Moulès



Source : Google Maps. Cartographie de l'auteur.

Cette localisation n'est pas identifiée préalablement ou n'est pas apparue « naturellement » aux yeux du maire. Le déroulement de l'entretien pourrait laisser croire à un processus linéaire, qui objectiverait les contraintes et les opportunités, pèserait rationnellement le pour et le contre de chaque choix. Il paraît plus juste d'imaginer une réflexion sur plusieurs semaines, voire quelques mois, faite d'une succession de propositions de différents opérateurs qui fournissent des informations techniques sur les différents projets possibles sur la commune. Elles sont croisées avec la connaissance que l'élite municipale de l'aménagement a des usages et des représentations associées au territoire communal pour indiquer le lieu le plus propice et les actions à réaliser. Des erreurs de diagnostic ont été commises, suivies de marches arrière.

Il est cependant remarquable que le choix de localisation ait été pensé à partir de l'anticipation des perceptions que susciterait le projet au sein des différents groupes sociaux présents sur la commune. Cette exigence va d'elle-même sélectionner l'opérateur qui réalisera le projet.

#### *Un opérateur « proche » de maire*

Les conditions exigées par l'élite municipale de l'aménagement sont en effet contraignantes pour un opérateur : elles impliquent des transferts fonciers de propriété avec une autre collectivité, et aussi, on le verra plus bas, avec d'autres propriétaires privés. Sachant que les projets sont déjà longs à mettre en œuvre (cf. chap. 2), elles peuvent « refroidir » certains opérateurs, d'autant qu'à l'époque le Var constitue un nouvel *Eldorado* pour le développement des centrales PV au sol. L'offre de terrains ne manque pas et les opérateurs choisissent d'aller au plus facile. Ils ne vont donc pas forcément acquiescer à toutes les exigences du maire, ou du moins ils essaieront de négocier les conditions de réalisation. Par ailleurs, le maire, en connaisseur des problèmes de gestion que rencontrent les grandes installations, souhaite un opérateur qui soit « constructeur et exploitant. Parce que pour nous c'est important. Une fois qu'il est construit, on sait plus où il est »<sup>1</sup>. Parmi les opérateurs venus prospector la municipalité, peu d'entre eux sont prêts à accepter les conditions et font la preuve d'une surface financière suffisante ainsi que d'une expérience acquise dans le domaine. La société Bird Solar<sup>2</sup> réunit ces qualités, mais elle présente aussi, via son chef de projet, des proximités culturelles et sociales avec le maire, propres à établir la confiance.

Bird Solar correspond aux PME des EnR que nous avons décrites dans le chapitre 2. Ses fondateurs ont reconverti les capitaux générés dans la revente de projets éoliens pour fonder une nouvelle entreprise qu'ils veulent indépendante d'actionnaires, afin d'être libres dans le développement de leur projet industriel. Ce projet s'appuie sur la croyance, en partie déjà éprouvée dans l'éolien, dans l'avènement des énergies renouvelables à moyen et long terme. Son personnel rassemble de jeunes ingénieurs, qui ont prolongé leurs formations au travers de masters opérationnalisant le développement durable<sup>3</sup>. La société a déjà développé plusieurs

---

<sup>1</sup> Entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>2</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom de l'opérateur a été modifié.

<sup>3</sup> Comme nous l'indique ce chef de projet : « On est très jeune dans notre société. On a eu cette culture. (...) Parce qu'on vient de structures de formation, moi j'en suis sorti il y a quatre ans, que ce soit le développement durable, le sociétal, l'intégration. L'environnement, l'économie et le social. C'est une culture qu'on a, et du coup, cela nous emmène à trouver toujours d'autres choses pour les projets » (Extrait d'entretien du 7 juin 2013). Au moins une vingtaine de masters professionnels de « management de l'environnement et du développement durable » ont été ouverts en France, destinés à offrir une spécialisation aux ingénieurs (voir par exemple le classement SMBG des meilleurs masters publié en ligne : <http://www.meilleurs-masters.com/master-management-de-lenvironnement-et-du-developpement-durable.html>).

projets de parcs solaires à la Réunion ou en Corse qui intègrent des fonctions agricoles. Ce concept veut répondre aux craintes de rejet suscitées par l'occupation monofonctionnelle des premiers parcs solaires. Comme nous le raconte le chef de projet sur Moulès :

On a eu cette discussion en interne. Il y en avait une partie qui était plutôt septiques, en se disant que ce ne sera pas accepté. C'est trop gros. (...) Et je crois que le fait d'avoir une technique pour mettre à profit les espaces intermédiaires, comme on l'a fait à la Réunion : on a des cultures de citronniers, de plantes aromatiques, avec Grasse ici pour les plantes à parfum. C'est une nouvelle façon de faire. Et une fois qu'on a eu ça, on s'est dit : « Là on tient quelque chose, là on peut porter les projets. » (...) Si les conditions sont réunies, si on peut allier une autre activité, alors... Plutôt que de faire du sol seulement pour faire ça. Cela a été déterminant avec le recul. Pour se dire : « Maintenant on a quelque chose, on peut porter un projet, on peut se présenter devant les collectivités et les représentants de l'État, en disant : "Là on a quelque chose." »<sup>1</sup>

Au travers de ses réalisations et de son approche intégrée des parcs solaires, Bird Solar peut apparaître aux yeux du maire comme un opérateur proche de ses préoccupations. Comme le souligne le chef de projet, le maire « était très intéressé [par le concept d'intégration agricole], mais sous réserve qu'il ait des caractéristiques qui lui conviennent. (...) Et quand on a pu démontrer, il a dit ok. »<sup>2</sup> Le maire identifie cette écoute, l'intégration de ses exigences par l'opérateur : « Et c'est là qu'on a eu un opérateur intelligent et coopératif »<sup>3</sup>, témoignant implicitement que les autres opérateurs n'offraient pas avec autant d'acuité cette compréhension.

Cette proximité s'établit également dans les profils respectifs du maire et du chef de projet. Ils sont tous deux ingénieurs de formation, issus de milieux populaires avec lesquels ils ont gardé des attaches : le chef de projet, né à La Seyne-sur-Mer, ville ouvrière située à côté de Toulon, effectue ses études en Lorraine, travaille aujourd'hui à Paris, mais revient régulièrement dans sa ville natale où il garde de nombreuses attaches familiales et amicales. À une proximité sociale s'ajoutent donc des similarités de parcours, et la connaissance d'une culture rurale méridionale dont ils partagent le système de valeurs<sup>4</sup>. Le maire, sachant les médiations

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le chef de projet de Bird Solar sur Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>4</sup> J'ai pu par exemple assister à l'une de leurs discussions, qui indique une connaissance commune des codes sociaux de la ruralité méridionale :

Christophe (chef de projet) : Bonjour ! Vous allez bien ?

Le maire : Ah, Christophe. Ah ! Il est là ! Tu vas bien ? Tu as vu des sangliers ?

Christophe : J'ai vu des petits. C'était galère sur le chemin.

Le maire : C'est beau, ça !

Christophe : Et puis il y a des lapins aussi.

sociales nécessaires à la mise en œuvre du projet, recherche un partenaire qui partage une compréhension implicite des normes et valeurs sociales locales, un goût du travail propre aux catégories en ascension sociale et une connaissance, comme transfuge, des différents univers sociaux de la commune. Le chef de projet de Bird Solar rassemble dans leur majeure partie ces attendus sociaux et cognitifs.

#### 2.4 Des espaces de discussion segmentés pour expérimenter des solutions sectorielles

La localisation du projet n'est pourtant pas sans impact pour certains groupes sociaux. On fait ici l'hypothèse que l'élite municipale de l'aménagement, parce qu'elle maîtrise au préalable des espaces de négociation discrète avec certains acteurs sociaux, privilégie une élaboration qui permette d'éviter une discussion publique, afin de limiter le risque d'opposition – déjà rencontré lors du conflit sur la carrière – que constitue l'atteinte à la forêt. Les conséquences directes du projet veulent être prises en charge au travers d'espaces de discussion discrète d'élaboration, permettant de faire l'économie d'une consultation publique. Trois groupes ou acteurs principaux sont identifiés, avec lesquels l'équipe-projet doit composer : les chasseurs, les propriétaires terriens et le conseil général. En premier lieu, les 50 ha ciblés par le parc solaire devraient amputer une partie du territoire de la société de chasse. Par ailleurs, des propriétaires avaient déjà été contactés par Bird Solar et il faut trouver des contreparties pour compenser les plus-values qu'ils ont pu espérer. Enfin, le conseil général doit accepter qu'un de ses espaces protégés puisse être remplacé par un autre. L'élite municipale de l'aménagement va explorer les modalités de compensation et les argumentaires qui permettent de concevoir pour chacun des compromis stabilisés.

##### *Des chasseurs en quête de légitimité*

En première analyse, l'observateur avisé estimerait pour le moins téméraire l'implantation d'une installation amputant de plus de 36 ha un territoire de chasse. Si une force collective a marqué les territoires ruraux par son irrédentisme, c'est bien celle des chasseurs. Leur société communale de chasse est considérée « de toutes les associations locales [comme celle] qui s'identifie le mieux à la commune dont elle dépend : c'est qu'elle n'est au fond rien de plus que le *territoire* qu'elle contrôle. Elle mène donc une lutte permanente pour l'agrandir, et y préserver le droit de chasse » (Bozon, Chamboredon, 1980 : 70). Le parc solaire, qui obligera en sus les chasseurs à tirer dos au parc pour éviter d'endommager les panneaux PV, risque fort

---

Le maire : Je ne crois pas que l'on va être malheureux ! (Extrait de la réunion collective en mairie, le 7 juin 2013).

de susciter oppositions et contestations.

Cependant, cette force n'est plus ce qu'elle était et le maire, comme d'autres, le sait bien. Le sens lié à la pratique de la chasse, que décrivent Michel Bozon et Jean-Claude Chamboredon à la fin des années 1970, s'est lentement effrité au cours de trois décennies, du fait du mouvement continu d'intégration urbaine des territoires périphériques et de la venue en masse de populations étrangères aux liens autochtones que la chasse permettait jusqu'ici d'entretenir. La croissance du nombre de chasseurs, observée dans les années 1960-70, correspondait en effet au retour, lors des vacances ou des week-ends, d'anciens ruraux installés en ville, la chasse étant un moyen de mettre en scène une appartenance symbolique à l'espace villageois. Ce phénomène s'est distendu avec l'amélioration des voies de communication, qui donne la possibilité de travailler à la ville tout en habitant au village. Le nombre de sociétaires s'est maintenu un temps grâce à l'entrée d'étrangers à la commune, attirés par une chasse peu onéreuse et proche de la ville. Mais leur nombre a décliné ces dernières années. Si près de 170 cartes étaient encore vendues en 2010, le territoire de Moulès n'attire plus que 140 chasseurs en 2012. Cette hémorragie n'est pas spécifique à la commune : chaque année, le nombre de chasseurs baisse d'environ 1 % au niveau national. En 2000, le Var compte encore 25 000 « fusils », alors qu'ils ne sont plus que 15 000 en 2013<sup>1</sup>, soit une baisse de 40 % en treize ans.

La maire sait le déclin de cette activité, dont il suit le cours régulièrement comme président de la Confrérie des chasseurs de grive. Un adjoint est par ailleurs trésorier de la société de chasse, et un autre conseiller communal est considéré comme « grand chasseur »<sup>2</sup>. L'élite municipale de l'aménagement dispose ainsi de relais directs avec la société de chasse, principal interlocuteur dans cette affaire. Cependant, les discussions sont laborieuses. Elles s'insèrent dans une série de rencontres informelles entre élus et responsables cynégétiques. L'adjoint au maire, le plus proche des chasseurs, est d'abord mobilisé. Il raconte ce qui fut sans doute la première rencontre avec les membres du bureau de la société de chasse et quelques chasseurs pour leur présenter le projet :

L'actuel président de la société de chasse, lui, cela a été le plus dur. Moi je suis le trésorier de la chasse. Lui, c'est le président. On est nés avec cinq jours d'intervalles. Pour lui faire avaler quelque chose, je ne vous dis pas. J'en ai pris plein la figure. (...) Il a fallu que je négocie dur. Ça a été dur entre ma position d'élus et celle de chasseur.<sup>3</sup>

Cette proximité, si elle est coûteuse personnellement, lui permet de jouer un rôle de

---

<sup>1</sup> Chiffres tirés d'un article de *Var Matin* (15 août 2013) s'appuyant sur les données fournies par la fédération départementale des chasseurs du Var.

<sup>2</sup> Propos recueilli lors de la réunion en mairie du 7 juin 2013.

<sup>3</sup> *Idem*.

médiation, non au sens d'un tiers extérieur, à l'impartialité présupposée, mais bien au contraire au sens d'un tiers intérieur, c'est-à-dire « quelqu'un qui connaît les tenants et les aboutissants du conflit ou encore de telle dégradation de situation ; en un mot, un tiers qui maîtrise l'historique (c'est-à-dire aussi bien l'histoire locale ou familiale que l'imbrication relationnelle forte dans laquelle s'enracinent les ressorts des conflits, y compris territorialement dans l'espace, (...) comme des conséquences que ces ressorts territoriaux font reposer sur le fragile équilibre pacifique communal, etc.) » (Marlière, Fontaine, 2011 : 15). Par exemple, si le conflit sur la carrière ressurgit dans les discussions, il peut, en connaissance de cette histoire et des besoins communaux, formuler des arguments qui soutiennent le projet de parc solaire : celui-ci est présenté aux chasseurs comme un moyen d'éviter la carrière, en tant qu'aménagement aux conséquences moins importantes pour le gibier et apportant les ressources nécessaires pour compenser la perte de la taxe professionnelle.

À la différence des pacificateurs « indigènes » des quartiers déshérités, désignés par leurs pairs pour endosser le rôle de médiateurs, dont la position est jugée « confortable pour beaucoup de médiateurs » (*ibid.* : 16), cet élu n'a pas cette légitimité, et il témoigne lui-même de l'ambiguïté de sa position et du coût social et affectif qu'elle entraîne. Ce travail semble néanmoins efficace, car ces discussions préliminaires, avant les rencontres plus officielles, permettent de sonder les représentants des chasseurs et de déceler les marges de négociation qui aboutiraient à un accord. La proximité affective et relationnelle de l'adjoint-trésorier avec le président de la société de chasse, gage d'une sincérité dans les propos échangés, confirme les informations recueillies et les préaccords qui peuvent être esquissés. Le rôle délicat qu'il accepte de jouer témoigne finalement des « liens forts » (Granovetter, 2003) sur lesquels peut s'appuyer le maire, par l'intermédiaire d'agents opérant pour son compte et celui de la municipalité, dans les transactions avec les différents groupes sociaux. Le « don de soi » auquel veut bien se prêter cet adjoint, qui va jusqu'au risque de sacrifier d'autres « liens forts » établis avec certaines personnes du groupe des chasseurs, est motivé par l'application de normes d'une morale supérieure, liée à l'onction du suffrage universel et à la représentation d'un intérêt général communal, ainsi que l'attente de rétributions qui compenseront son sacrifice sur l'autel du développement local. Ainsi, lors des élections municipales de 2014, il est l'un des rares adjoints issus de la population autochtone à être reconduit et promu à un poste de vice-président au niveau intercommunal, sélection reconnaissant compétence et légitimité aux élus (Vignon, 2010). La distribution du prestige apparaît comme une ressource sociale mobilisée par le maire pour constituer des alliés-

transfuges efficaces dans les transactions sociales qu'il doit opérer.

Ainsi, une fois le terrain des chasseurs en partie « déminé » par l'adjoint-transfuge, une série de rencontres formelles sont organisées avec l'équipe-projet. De nombreux arguments sont avancés, mais c'est l'octroi d'une subvention annuelle qui permet d'obtenir leur soutien au projet, comme en rend compte cet extrait d'entretien collectif :

Enquêteur : Et comment cela s'est passé avec les chasseurs ?

Adjoint trésorier de la société de chasse : Au point de vue chasse, au début, c'était mal parti.

Opérateur : Ah ouais, ce n'était pas évident.

Adjoint-trésorier : Les murs ils ont vibré, ici. 50 hectares ont été enlevés sur 2 000 hectares. Et puis on est obligé de tirer dos au transfo. Le maire nous a promis qu'il s'arrêterait là.

Autre adjoint : Des chasseurs, il y en a de moins en moins.

Adjoint-trésorier : Ce projet, on en a discuté avec les chasseurs : on a une convention. Les membres du bureau font le tour du site pour surveiller. Les chasseurs ont une petite subvention. (...) Le fait que c'était au bout de leur territoire de chasse, cela devenait un peu plus acceptable, enfin c'était moins...

Maire : Au cœur du massif, l'intégrité était affectée. Pour moi, j'ai regardé la carte, le projet il était là.

Opérateur : Après c'était la commune [voisine].<sup>1</sup>

Cet extrait de conversation entre élus et l'opérateur, tentant de répondre à mes questions, en présence du maire, témoigne du travail collectif de médiation opéré avec le groupe des chasseurs : des arguments sont construits en réponse à des inquiétudes (avoir la garantie du maire que le projet ne s'étendra pas ultérieurement) ; le poids politique des chasseurs est discuté pour mesurer l'investissement à consentir ; l'emprise, à la périphérie du territoire de chasse, en minimise l'impact ; pour être légitime et non assimilée à une forme de corruption, la subvention s'inscrit dans un cadre légal et une fonction sociale (surveiller le parc solaire, forme de bien commun communal). Par ailleurs, afin de rassurer le groupe des chasseurs, le conseil municipal prend une délibération interdisant toute nouvelle extension du parc solaire dans l'avenir. Là encore, ce qui apparaît cohérent dans les discours doit davantage être pensé dans des séries de rencontres formelles, mais surtout informelles, que suscite l'espace social de faible densité et de forte interconnaissance généralisée de la commune. Les contenus de ces échanges, partagés entre le maire et son équipe resserrée, permettent de construire une argumentation qui connaît de l'intérieur les attentes et faiblesses du groupe des chasseurs.

Cela ne veut pas dire que le contenu de l'accord final était connu et scénarisé d'avance. Mais un dispositif de connaissance a été préalablement constitué et rassemblé qui sert de ressources

---

<sup>1</sup> Extrait de l'entretien collectif en mairie, le 7 juin 2013.

argumentaires lors des discussions formelles. Cela n'exclut pas non plus les effets de mise en scène du désaccord ou de la représentation de l'intérêt général, comme la colère des chasseurs symbolisée par les « murs qui vibrent », ou la posture de responsabilité du maire lorsqu'il évoque une localisation ne portant pas atteinte à « l'intégrité » du massif. Mais ces effets apparaissent davantage comme des tactiques d'obstruction (feindre son retrait de la négociation) ou de persuasion (chaque mot est pesé) dans un marchandage dont l'objectif est d'influer sur le prix (Thuderoz, 2009), ici une subvention en échange du consentement des chasseurs.

Cependant, il faut aussi penser la portée symbolique que recouvre l'acceptation par les chasseurs de voir amputer leur territoire de chasse. Cette violence ne peut pas être simplement compensée par l'octroi d'une subvention. Elle nécessite des « échanges réparateurs » (Goffman, 1973) qui mettent en scène, pour soi et pour les autres, le rapport de force et le compromis acceptable auquel il a conduit. La publicisation de la colère des chasseurs joue ainsi un rôle symbolique dans l'échange. Leur réaction est conforme à l'offense que constitue la perte de territoire et leur permet de faire publiquement « bonne figure ». Il convenait qu'ils aient une scène d'expression de leur mécontentement, en reconnaissance de leur valeur sociale et de la perpétuation de leur amour-propre. Le groupe viril et masculin qu'ils symbolisent dans l'imaginaire local n'aura pas rendu les armes sans se battre. L'interdiction d'extension des surfaces PV au sol rentre également dans les rituels d'interaction. La délibération, en exprimant le caractère exceptionnel de l'aménagement (ce qui sécurise implicitement le territoire de chasse), signale publiquement le poids des chasseurs dans les prises de décision locales.

Cet accord empêche leur mobilisation et la publicisation de leur problème, qui auraient pu, sur d'autres scènes, entraîner d'autres acteurs collectifs sensibles à la conservation des espaces naturels. Cette retenue est observée par l'adjoint trésorier de la société de chasse : « En [conseil municipal public] cela n'est pas venu. »<sup>1</sup> C'est au contraire la prise en charge publique de la question de la chasse qui est publicisée, la subvention indiquant son intégration au sein d'une politique publique communale. Par la négociation, l'élite municipale de l'aménagement a finalement répondu implicitement au problème des chasseurs, en quête de reconnaissance plus que porteurs de revendications sectorielles et localisées. Leur problème est d'abord la réduction de leur nombre, plus que celle de leur territoire de chasse. La diminution des cotisations entraîne en effet une baisse des moyens, déterminant en partie la

---

<sup>1</sup> *ibid.*



superficie de la chasse, au travers des baux tacites ou signés avec les propriétaires terriens, impactant le nombre et la qualité des lâchers de gibiers, ainsi que l'entretien et le renouvellement des postes fixes. Ces critères définissent le niveau de prestige de la chasse, enjeu de reconnaissance qui rejaillit directement sur le groupe. La subvention constitue ainsi une nouvelle ressource qui permettra d'investir afin de rehausser ce prestige.

Mais l'enjeu est également social. La diminution du nombre de pratiquants locaux et, parallèlement, la venue en masse sur la commune de populations étrangères à la chasse ont considérablement réduit le prestige social local des chasseurs. Une partie de la population ne leur reconnaît plus un rôle dans le fonctionnement spatial et social de la commune. La réduction de leur territoire de chasse est en quelque sorte un aveu de l'affaiblissement de leur légitimité locale. L'attribution d'un nouveau rôle de surveillance du parc solaire participe de la construction d'une nouvelle utilité collective de la chasse localement. Preuve en est l'application avec laquelle ils rempliront par la suite les carnets d'observation que leur fournit l'opérateur – carnets qui, face à l'anomie d'un parc solaire, ne consignent finalement que leur propre activité de surveillance.

Il n'y a donc pas véritablement de lutte définitionnelle (Mormont, 2006) entre l'élite municipale de l'aménagement et les chasseurs sur le problème que pourrait poser l'implantation d'un parc solaire sur le territoire de chasse. Il y a plutôt un accord, discuté au préalable, qui correspond à des intérêts complémentaires. Il suppose, certes, un rituel de luttes symboliques, mais il s'inscrit dans un compromis relatif à la situation sociale locale. Cela ne signifie pas que tout est dit, ou que les chasseurs ont en toute conscience fait ce choix. Bien au contraire, la violence symbolique à laquelle ils se soumettent invite plutôt à penser leur accord dans une conscience pratique (Giddens, 1987), au sens où « ils ne cherchent pas à mettre des mots sur les accords auxquels ils aboutissent ou sur les compromis qu'ils acceptent, mais les acceptent et agissent en fonction d'eux » (Gilbert, Henry, 2012 : 48). Cette pratique a pris sens à partir de leurs problèmes de chasse quotidiens, sans forcément que son sens soit formalisé. La centrale est devenue une évidence, comme il est impossible pour eux qu'elle puisse à l'avenir s'étendre.

#### *Dédites et promesses comme réparations auprès des propriétaires*

La volonté de contrôler l'émergence de problèmes, qui pourraient avoir un retentissement public, ne se limite pas à des groupes sociaux bien délimités, pour lesquels les conséquences de l'aménagement étaient directement identifiables, comme le groupe des chasseurs. Les propriétaires terriens sont aussi pris en compte dans l'entreprise de contrôle social des

revendications. De nombreux propriétaires ont en effet été contactés par Bird Solar, avant qu'il ne souscrive un partenariat exclusif avec la mairie. Ils pourraient se plier à la volonté municipale, seule légitime à décider des nécessaires changements de vocation des sols. Mais le maire se sent tenu de faire un geste en leur direction pour deux raisons. D'une part pour apaiser le préjudice dont ils peuvent se sentir victimes : il a en effet reçu certains d'entre eux avant que le projet soit formalisé, en restant évasif sur la possible mutabilité des sols. D'autre part, pour acquérir le foncier occupé par l'ENS, la mairie doit proposer en échange des terrains « naturels » équivalents. Or, au prix des domaines, extrêmement bas pour les terrains forestiers en région méditerranéenne, les propriétaires risquent de ne pas vendre. Voici la manière dont maire et opérateur présentent ce système de compensation/acquisition :

Maire : C'était déjà des terrains pressentis, où l'opérateur avait fait des propositions

Opérateur : Une partie de sa parcelle approchait le terrain, et je l'avais approché. Finalement, la commune lui a racheté le terrain.

Maire : On a racheté à la moitié du prix qu'avait proposé [Bird Solar]. Le prix des domaines était à 12 centimes, et on était coincé par les domaines. Mais [Bird Solar] avait en quelque sorte une dette, au nom de la dédite, on a remboursé la différence. Il aurait dû être acheté à 12, et [Bird Solar] a mis la différence. La mairie lui a donné 12, et [Bird Solar] 12. Quelque part, il y avait une dédite.<sup>1</sup>

L'élite municipale de l'aménagement, qui se sent en dette avec ces propriétaires, justifie l'achat au double du prix des domaines comme une compensation de la dédite, c'est-à-dire un engagement qui n'aurait pas été tenu, lésant le vendeur. Le démarchage de l'opérateur réencastre la centrale PV au sol dans le système de liens fonciers préexistants entre les propriétaires et cette élite. La dédite occupe une double fonction de découplage des propriétaires vis-à-vis du projet et de levier financier dans l'acquisition du foncier qui servira d'échange à l'ENS. Le « trouble foncier » généré par l'arrivée du projet trouve une résolution au travers d'une réparation financière, à laquelle veut bien se soumettre l'opérateur, d'autant qu'il est à l'origine du trouble. Mais cette dédite est aussi un levier social pour faciliter le consentement des propriétaires. La posture de déférence adoptée par le maire est une manière de faire honneur aux propriétaires. Il y a une mise en scène de la réparation, qui s'appuie sur l'intérêt initial des propriétaires pour le projet. D'une certaine manière, le maire les invite à participer au projet, et à retirer une forme de prestige social assuré par la publicité de leur accommodement à vendre leur terrain. En donnant un sens collectif à cette transaction, il valorise les propriétaires et facilite une vente qui n'était pas acquise, alors qu'elle est centrale

---

<sup>1</sup> *ibid.*

dans l'élaboration du projet.

*Monsieur O., l'exception à la règle*

Cependant, un propriétaire n'accepte pas cette transaction. Nous le nommerons monsieur O. Démarché par Bird Solar, il refuse la proposition financière de rachat et continue à revendiquer son droit à accueillir un parc solaire sur son terrain. Il demande notamment, lors de l'enquête publique, que le projet de parc n'empêche pas la réalisation d'un projet similaire sur sa propriété. La publicisation de ce souhait laisse entrevoir, à notre sens, l'existence d'un dû qui lie le maire avec ce propriétaire. En effet, les tractations foncières sont une clé essentielle dans l'aménagement communal. Elles sont l'objet d'échanges matériels (ventes ou dons de parcelles, opérations d'aménagement) et symboliques (citations en public des efforts ou des facilités consentis par les différentes parties) entre la collectivité et les propriétaires, les efforts des uns et des autres s'inscrivant dans une mémoire commune, rappelée en cas de nécessité. De telles « dettes » existent d'autant plus qu'elles concernent de grands propriétaires, plus habitués à ce type d'échange. Avant la formalisation du projet, le maire a ainsi pu laisser entendre à certains qu'il autoriserait la construction d'une centrale au sol sur leur terrain, en retour d'une ancienne dette foncière. Ce dû paraît suffisamment légitime aux yeux de monsieur O. pour qu'il puisse revendiquer publiquement ce droit. Sa publicisation peut être assimilée à une forme de pression, indiquant sa capacité de nuisance publique et l'éventuelle révélation d'éléments plus dommageables pour le maire. La réponse formulée par ce dernier, et répétée lors de notre entretien collectif, montre d'ailleurs qu'il ne peut pas refuser frontalement la demande de ces propriétaires et qu'il doit évoquer une possible réalisation future :

Enquêteur (en référence à la requête citée dans l'enquête publique) : Monsieur O. avait été démarché par [Bird Solar] ?

Maire : On leur dit que si un jour on s'agrandit, on leur dit qu'on irait vers chez eux.

Chef de projet de Bird Solar : Oui, mais le conseil municipal a dit...

Maire : J'ai dit : « Si un jour », mais ce n'est pas le cas... Ce n'est pas à l'ordre du jour.

La question soulevée par l'enquêteur, puis relayée par l'opérateur, et les solutions argumentatives formulées illustrent l'interdépendance des différents espaces de négociation mobilisés, tout comme ils témoignent de la conscience que le maire a de leur imbrication. Il sait que la promesse publique faite aux chasseurs de ne plus s'étendre est en contradiction avec celle qui est faite à monsieur O. de l'autoriser à accueillir une centrale si la municipalité décide d'une extension. Il court le risque de se décrédibiliser. Il sait cependant cette promesse

possible avec ce propriétaire dans la mesure où leurs échanges se sont toujours déroulés secrètement. C'est le confinement qui lui donne toute sa valeur : sa publicité porterait certes atteinte à la notoriété du maire, mais elle rendrait aussi caduque sa possible réalisation.

Monsieur O. est sans doute au courant de la délibération du conseil municipal qui interdit toute extension. Mais il croit en la promesse du maire, car elle s'inscrit dans une continuité des rapports qu'ils ont jusqu'ici établis, fondés sur la confidentialité et la dette réciproque. Cette promesse lui permet d'éviter le déclassement de son terrain au prix proposé dans le cadre de la dédite, et de maintenir sa valeur locative potentielle dans la perspective de l'accueil d'un nouveau parc solaire. En faisant cette promesse, le maire opère une distinction entre les propriétaires ayant accès seulement à la dédite, et ceux ayant droit à l'extension future, même si elle demeure hypothétique. Cette distinction constitue une forme de valorisation économique qui participe à l'apaisement de ce propriétaire. Le caractère confiné de cette négociation évite que s'ébruitent les distinctions qu'opère l'élite municipale de l'aménagement entre les différents propriétaires concernés par le projet de parc solaire.

Les propos du maire laissent entrevoir l'étanchéité et les continuités possibles entre les différents espaces de négociation. La maîtrise des interdépendances entre ces différents espaces apparaît comme une ressource qu'il utilise pour isoler les différents acteurs liés au projet dans des formes d'échanges sociaux déterminés. Il est au centre du jeu, par des échanges bilatéraux, qui ont parfois besoin d'être publicisés pour être durcis ou, à l'inverse, dont le confinement constitue la garantie de leur valeur.

#### *Une activité d'enquête permanente*

Le dialogue entre le maire et l'opérateur témoigne de l'activité permanente d'enquête de ces acteurs. Le maire a sans doute déjà le principe de la résolution de la contradiction entre les promesses faites aux chasseurs et à monsieur O. Mais on peut estimer qu'il précise sa pensée en disant : « J'ai dit : "Si un jour", mais ce n'est pas le cas... Ce n'est pas à l'ordre du jour. » Cet échange participe d'une réflexivité collective sur le projet : l'élu perfectionne son argumentaire en le partageant avec le chef de projet, comme il comprend mieux ce qu'il dit en le lui disant. Et sans doute faut-il penser la situation comme une scène déjà connue et répétée par ses protagonistes. Le chef de projet et les élus présents ont vécu ces derniers mois des situations similaires, où des problèmes apparaissent pour lesquels il est nécessaire de trouver une réponse, souvent rapidement. Le maire, plus expérimenté politiquement et ayant une connaissance générale de la diversité sociale de Moulès, est le moteur de la réflexion. Les formulations qu'il exprime à haute voix sont destinées à son équipe, dont certains ont une

connaissance plus fine de certains groupes sociaux, ou réactualisent les connaissances de l'équipe-projet par l'apport d'informations récemment collectées dans l'espace social local. Ainsi, lorsque le maire propose cet argumentaire, il soumet à son équipe une solution censée résoudre une contradiction. Chacun a en tête ses propres éléments de connaissance de la situation (les chasseurs, monsieur O., leurs modes de réaction dans des situations argumentatives similaires...) et confronte cette proposition à sa connaissance. L'absence de réaction de l'équipe constitue un acquiescement implicite à la formulation du maire, mais peut-être ma présence, celle d'un tiers observateur, freine-t-elle ou repousse-t-elle une discussion normalement plus nourrie. La réaction du chef de projet, plus habitué à ma présence<sup>1</sup>, contredisant le maire par un « Oui, mais le conseil municipal a dit... », révèle des réflexes d'expression libre de sa pensée. Elle renseigne sur le régime d'échanges au sein de ce collectif, régime qui priorise l'exploration collective des situations problématiques sur le respect de l'étiquette.

Globalement, la négociation avec les propriétaires revient à manœuvrer les intérêts privés liés au projet en réencastrant leur propriété dans l'intérêt public au projet. Cette manœuvre permet d'obtenir des propriétaires à la fois leur approbation et la vente de leur terrain. Comme le dit le maire : « L'équation était complète. »<sup>2</sup> Mais là où il voit une équation d'aménagement, il faut penser une équation sociale intégrée à l'équation d'aménagement, qui effectue des échanges réparateurs et réattribue des valeurs pour conserver les équilibres sociaux troublés par la transaction. Le système d'équations pourrait s'écrire ainsi :

---

<sup>1</sup> Je viens d'avoir avec lui un entretien en tête à tête de plus d'une heure. On peut ainsi penser qu'une certaine confiance a été établie entre nous deux. Nous avons déjà eu plusieurs échanges par mails, ainsi que des discussions au téléphone.

<sup>2</sup> Extrait de l'entretien collectif en mairie de Moulès, le 7 juin 2013.

Équation d'aménagement : espaces naturels privés + ENS + projet de parc solaire = acquisition municipale des espaces naturels privés + échange foncier avec l'ENS + localisation du parc solaire sur les espaces naturels de l'ENS devenus propriété municipale

Équation sociale : intérêt privé + dette symbolique de l'élite municipale de l'aménagement + attachement à la propriété = dédite + participation à l'intérêt public du projet (économique et environnemental)

Ces échanges sociaux sont possibles dans la mesure où ils sont traités « à bas bruit social », au sein d'espaces de négociation discrète ou confinée. Les envisager au sein d'arènes publiques, ou de forums hybrides<sup>1</sup>, paraît délicat, tant du point de vue des propriétaires, réticents à exposer leurs affaires privées en public, que de celui de l'élite municipale de l'aménagement, qui pourrait craindre que la publicisation des échanges avec les propriétaires puisse être perçue comme un traitement inégal des citoyens. Espaces de discussion discrète et confinée ont ainsi des propriétés propres en termes d'échanges sociaux, dont l'utilisation ciblée, en fonction des situations que rencontre l'enquête menée par l'équipe-projet, permet la résolution de l'équation sociale qu'appelait la transaction foncière avec les propriétaires.

#### *Transformer la nature des espaces : l'ENS du conseil général du Var*

Il reste donc à persuader le conseil général d'effectuer l'échange foncier entre son ENS actuel et les espaces naturels rachetés par la municipalité. Le maire ne s'engage pas toutefois dans cette transaction sans quelques garanties de sa réussite. En effet, en tant conseiller général, il est membre de la commission environnement qui statue sur la mutabilité des ENS. Or, des échanges d'ENS ont eu lieu dans les années précédentes. Il s'agit d'ENS « urbains », c'est-à-dire sur des espaces rattrapés par la croissance urbaine jusqu'à être situés à l'intérieur ou en marge des villes, et donc appelés à être gérés par les municipalités ou leur regroupement comme des parcs urbains. C'est cette proximité urbaine qui est considérée comme dénaturante, à l'opposé des deux derniers termes de l'acronyme, « naturel » et « sensible », comme si l'ENS perdait de son sens à mesure que la ville se rapproche. L'anthropisation de ces espaces, ou de leur proximité, est un critère qui justifie leur mutabilité. C'est sur cet argument que le maire pense pouvoir persuader la commission de réaliser l'échange foncier qu'il propose :

L'échange est possible, mais pas la revente. Du moment que l'échange est honnête. Moi, où intellectuellement je pensais que c'était possible, c'est que c'était un endroit qui avait été brûlé il y a cinquante ans, qui avait été replanté de cèdres, et cette cédraie elle n'avait pas pris. À aucun moment on n'a

---

<sup>1</sup> On emploie ici l'expression de Michel Callon et Arie Rip (1992) : forums, au sens d'espaces ouverts où des groupes peuvent se mobiliser pour débattre de choix qui engage le collectif ; hybrides, parce qu'ils rassemblent des acteurs hétérogènes et que les registres et les thèmes y sont également variés.

affecté un espace naturel. (...) Si cela avait été une chêneraie d'arbres séculaires, ce n'était pas possible, si vous cherchez des points de blocage. Ce n'était pas possible. Ce que j'ai exprimé ici, je l'ai exprimé en commission. J'ai dit aux élus de venir voir. Et ils sont venus. Ils ont vu les arbres alignés. Ils ont vu que ce n'était pas un ENS. Tout ça a plaidé en faveur du projet. Mais si je les avais emmenés dans une forêt séculaire de chênes, cela n'aurait pas marché.<sup>1</sup>

Cette explication rend lisibles à la fois les marges d'actions identifiées au préalable dans le choix d'implantation et les stratégies argumentatives mobilisées pour modifier les représentations des élus et des techniciens du conseil général. Le maire, natif de la commune, connaît bien cet espace, sa qualité environnementale discutable, et dès lors sa possible mutabilité de statut. Pour transmettre à ses pairs sa représentation de cet espace, il leur fait visiter la cédraie. En organisant la visite du site, il rend tangible la survalorisation de cet espace, tout en remplaçant son classement dans l'histoire locale de sa conception (le feu, la plantation expérimentale de l'Office national des forêts...). Dans une certaine mesure, il agit de la même manière que celle décrite par Stéphane Tonnelat à propos d'une plate-forme mise en place par des étudiants dans le quartier du Lower 9th Ward à La Nouvelle-Orléans. La plate-forme, qui donne à voir l'évolution du marécage adjacent, rend compte aux habitants de l'histoire de l'urbanisation de la ville et de l'oubli des fonctions qu'occupait le bayou face aux inondations (2012 : 172). De même, à Moulès, le maire fabrique pour ses pairs une enquête, dont il a déjà intuitivement parcouru le déroulement, et dont il sait que la visite constituera une preuve supplémentaire dans sa résolution. Ainsi, « face à une exigence de vérité, ou du moins de vérification, [le maire fait] surgir dans le monde sensible l'objet ou le phénomène en discussion, de sorte que plus personne ne puisse le contester » (Chateaufort, 2011 : 252).

Mais pour assurer une décision favorable, l'opérateur se charge également d'une mesure compensatoire volontaire. L'argumentaire déployé par le maire peut s'entendre, mais reste fragile d'un point de vue technique. Le cas de Moulès, même s'il est considéré comme exemplaire par les techniciens du conseil général en matière de développement intégré des EnR, demeure une exception dans la politique d'échange foncier des ENS. La force de persuasion du maire peut sembler insuffisante à Bird Solar pour sécuriser le projet. Au même moment, une grande propriété de 300 ha est mise en vente dans une commune du haut Var. Le maire de cette commune alerte le conseil général, en espérant qu'il rachète la propriété, car il « avait peur que ce foncier se transforme en golf, en promotion immobilière, sachant que ces espaces sont pratiqués par les habitants, sachant qu'il y a là-haut des écosystèmes (...), pour

---

<sup>1</sup> Extrait de l'entretien collectif en mairie de Moulès, le 7 juin 2013.

ne pas voir des murs pour une chasse privée »<sup>1</sup>. Bird Solar doit alors s'être déjà positionné auprès du conseil général comme demandeur d'opportunités pour mettre en œuvre une mesure compensatoire. Il propose d'acheter la propriété et de la céder au conseil général, comme mesure compensant le transfert d'ENS.

Ainsi, le dispositif de conviction du conseil général utilise plusieurs registres d'actions, techniques, argumentaires et financiers. Cette convergence traduit la conscience de la nécessité impérieuse pour l'élite municipale de l'aménagement et l'opérateur de convaincre le conseil général d'échanger ce terrain, point central du projet en construction, duquel finalement toutes les actions de rachat et d'échanges fonciers, de persuasion des chasseurs et d'autres propriétaires, découlent. Or, le conseil général n'est pas du même bord politique que le maire. Il faut donc l'amener à prendre une décision en sa faveur, en dehors d'une logique partisane, à partir d'arguments, de contreparties, qui construisent une rationalité en faveur du projet. Des actions ont pu être évoquées et abandonnées, d'autres ont pu échouer. Les acteurs ne retiennent finalement ici que ce qui a fonctionné, mais le processus de recherche qu'ils décrivent implicitement renvoie à des expérimentations, qui mènent à une décision favorable du conseil général.

Là encore, les espaces de discussion de la transaction restent discrets. Il n'y a pas, par exemple, trace de médiatisation du transfert de l'ENS dans la presse, ou dans le film valorisant le parc solaire réalisé par la suite. Ce transfert pourrait être sujet à interprétation et être attaqué, s'il était par exemple porté à la connaissance d'une association de défense de l'environnement qui y verrait une atteinte aux fondements des ENS. S'il venait à être connu d'autres collectivités territoriales, il pourrait aussi constituer un précédent et justifier la demande d'autres transferts d'ENS dont le caractère naturel serait discuté. Il est donc important pour le conseil général de rester discret. Il fallait appartenir à l'institution pour accéder aux espaces décisionnels qui justifient l'exceptionnalité et confinent la décision dans un entre-soi institutionnel, ce dont a parfaitement conscience le maire : « À l'époque j'étais conseiller général. Si je n'étais pas conseiller général, cela ne se faisait pas »<sup>2</sup>.

#### *Le contrôle des argumentaires, l'évitement du public*

Cette mobilisation dans les espaces institutionnels ne se limite pas au conseil général. D'autres espaces sont un enjeu pour le parc solaire et le maire ne manque pas d'y être présent. À la même époque, le processus de création d'un parc naturel régional (PNR) intègre la

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec deux techniciens du service environnement du conseil général, le 2 juillet 2013.

<sup>2</sup> Extrait de l'entretien collectif en mairie de Moulès, le 7 juin 2013.



commune de Moulès à l'intérieur de son périmètre de réflexion. Les projets de centrales PV au sol, dont celui de Moulès, sont de plus en plus nombreux. Des « ateliers participatifs » ouverts à la population ont fait remonter ce problème. Certains élus et des techniciens d'État questionnent la compatibilité de ce type de développement avec les espaces naturels que le PNR a vocation à protéger. Ainsi, en commission restreinte, le maire défend l'exemplarité de son projet et, avec d'autres maires porteurs de projets semblables, une motion autorisant les centrales PV au sol dans les espaces naturels sous certaines conditions. Le leadership qu'il occupe depuis peu sur l'échiquier politique local favorise l'adoption de cette motion et met fin au débat sur les parcs solaires au sein de ce forum institutionnel. D'une manière générale, le maire prend soin dans ces espaces de discussion institutionnelle de positionner la centrale PV au sol comme une action environnementale ou participant à la résolution du problème de péninsule électrique (cf. chap. 3). Il demande par exemple à sa commission communale chargée de l'Agenda 21 – composée exclusivement d'élus – d'émettre un avis sur le projet de centrale. Leur avis, très favorable, reprend les arguments déjà cités et ne manque pas d'être publicisé. Un film, situé sur la page d'accueil du site Internet de la mairie, présente le projet de centrale au sol et reprend les arguments d'une production utile à la sécurisation électrique régionale, de l'intégration sociale, environnementale et agricole du projet, ainsi que le caractère européen des entreprises intervenant lors du chantier. L'argumentaire apparaît comme un modèle de cadrage à rebours des sens véhiculés par les médias nationaux, qui au contraire interrogent l'efficacité énergétique de ce type d'installation, dont la production est intermittente, ou dénoncent la production délocalisée des panneaux PV.

Localement, le maire a communiqué sur le transfert de l'ENS, mais en insistant sur la dimension anthropique de la cédraie : « Et il y avait une partie qui était une plantation de cèdres d'il y a cinquante ans, qui était très dégradée. C'était déjà complètement artificialisé », nous dit-il. À l'entendre, il ne s'agit pas d'un espace naturel. Cette argumentation, dénaturant les caractéristiques d'un espace, s'inscrit dans la série de précautions qu'il prend tout au long du projet pour endiguer toutes perceptions qui verraient dans l'implantation une atteinte au patrimoine naturel de la commune.

La mobilisation dans les scènes institutionnelles et le déploiement d'argumentaires s'adressent à des publics « en latence », potentiellement opposés et qu'il faut convaincre pour prévenir leur formation. Au sein du PNR, il s'agit à la fois de légitimer un projet qui peut sembler incompatible avec la vocation d'un parc naturel et d'assurer un compromis politique pour faire front à d'éventuelles revendications de citoyens plus sensibles à la cause

environnementale, identifiés au travers des ateliers participatifs. L'avis de la commission Agenda 21 comme le film fournissent une argumentation globale propre à s'opposer aux arguments péjoratifs qui circulent à partir de 2010 dans les médias nationaux, et auxquels pourraient être sensibles les catégories les plus diplômées de la population, ou d'autres acteurs ou groupes extérieurs à la commune, attachés à la défense du patrimoine forestier.

L'ensemble du dispositif de communication sur le parc sature ainsi les espaces de discussion publique locaux et intercommunaux d'arguments en faveur du parc solaire<sup>1</sup>. Parallèlement, le maire évite tout rassemblement public à ce sujet. Des rencontres ont bien lieu comme on a pu le voir plus haut, mais dans le cadre restreint de groupes d'intérêts. Le conseil municipal tient une séance publique pendant laquelle le projet est présenté. Mais aucune réunion publique spécialement dédiée à la discussion du projet n'est organisée. Cependant, les habitants sont informés par deux bulletins municipaux. Une lettre est également adressée à chaque foyer, et plusieurs articles de *Var Matin* suivent l'avancement du projet. Le maire a ainsi l'occasion de justifier son projet, sans que ses arguments puissent être discutés. En s'abstenant d'organiser une discussion publique, il ne fournit pas d'occasions à un public de se constituer.

#### *Une enquête destinée à éviter la constitution d'un public ?*

Ainsi, le mode opératoire à Moulès prévient ce qui aurait pu affecter des individus, en anticipant la réponse politique que ces derniers auraient pu rechercher. Ce mode opératoire rassemble plusieurs acteurs – adjoints, conseillers municipaux, bureau de la société de chasse, opérateur – sous la conduite du maire, qui mobilise des ressources, des savoirs et des relations sociales afin de trouver des solutions à chaque problème rencontré. Les différents membres du collectif ont une connaissance personnelle de chaque groupe : le vice-président des chasseurs sait l'attachement de son groupe à cet espace ; le maire et d'autres adjoints sont également propriétaires ; l'opérateur connaît les attentes normatives des techniciens ; le maire fait partie de la commission du conseil général statuant sur les ENS. Pour chaque groupe, ces acteurs identifient les transactions qu'opère le projet entre le milieu naturel impacté et les agents concernés, c'est-à-dire les affections, valeurs et normes qui sont altérées par l'aménagement. L'activité du collectif consiste à trouver des modalités d'accompagnement pour chacune des transactions. Ses réponses ne sont pas préétablies, mais testées dans la discussion avec chaque groupe. En cela, le collectif expérimente, au sens où il éprouve les conséquences de ses propres activités (le « ça a été dur » du trésorier des chasseurs) par des propositions et

---

<sup>1</sup> Notre recherche approfondie dans les médias et sites Internet n'aura pas relevé de traces d'expression négative à l'encontre du projet.

formulations qui explorent les possibilités sociales permettant de « modifier telle distribution afin que celle-ci provoque des conséquences plus désirables » (Dewey, 2005 : 294). Il prévient ainsi la constitution d'un public sur les conséquences collectives du projet.

La territorialisation du parc solaire paraît réussie, au sens où son implantation n'aura pas suscité de conflit, et ce malgré un contexte social sensible aux conséquences du projet sur le milieu forestier. L'ajustement du projet aux atteintes directes qu'il occasionne sur les individus ou les groupes est réalisé au sein d'espaces de discussion discrète. Leur utilisation entraîne une retenue des individus ou des groupes à ce sujet dans les espaces de discussion publique à disposition. Les ressources, apprentissages et compétences sociales et politiques du maire sont déterminants dans cette pacification, d'autant qu'il les active au sein d'un collectif qui peut compléter ses éventuels manques. Les enjeux sociaux et politiques du projet sont envisagés à partir des espaces de transactions et d'expression à mobiliser. Si les espaces de discussion discrète sont ici les principaux outils de la territorialisation, ils n'en sont pas moins conçus comme des espaces autonomes. Ils sont pensés dans leur interrelation avec les autres espaces de discussion du projet, institutionnelle ou publique, que ce soit pour conserver leur caractère confiné, ou au contraire pour penser la nécessité de publiciser leur résultat.

Pour autant, il serait trop simple de penser que les espaces de discussion discrète suffisent, et donc à prioriser dans la mobilisation des transactions sociales, pour contrôler l'émergence de conflits liés à la territorialisation de grands aménagements. L'exemple de la commune de Targon, dont le projet de centrale PV au sol a été attaqué en justice, illustre justement l'autonomie limitée de la seule investigation des espaces de discussion discrète par les acteurs de la territorialisation. La présentation des actions mises en œuvre par l'opérateur, mais aussi de celles qu'il n'a pas pu ou voulu réaliser, permet de poursuivre la description des transactions réalisées au sein d'espaces de discussion discrète et les limites de leur seule utilisation.

### **3 Des discussions discrètes à la portée limitée : le parc solaire de Targon<sup>1</sup>**

#### 3.1 Un projet inscrit dans la « tradition foncière » du développement local

Targon est caractéristique des communes périurbaines situées à proximité des grandes zones industrielles. Appartenant au bassin d'emplois de l'étang de Berre, qui a accueilli un complexe industrialo-portuaire à la fin des années 1960, elle est restée néanmoins

---

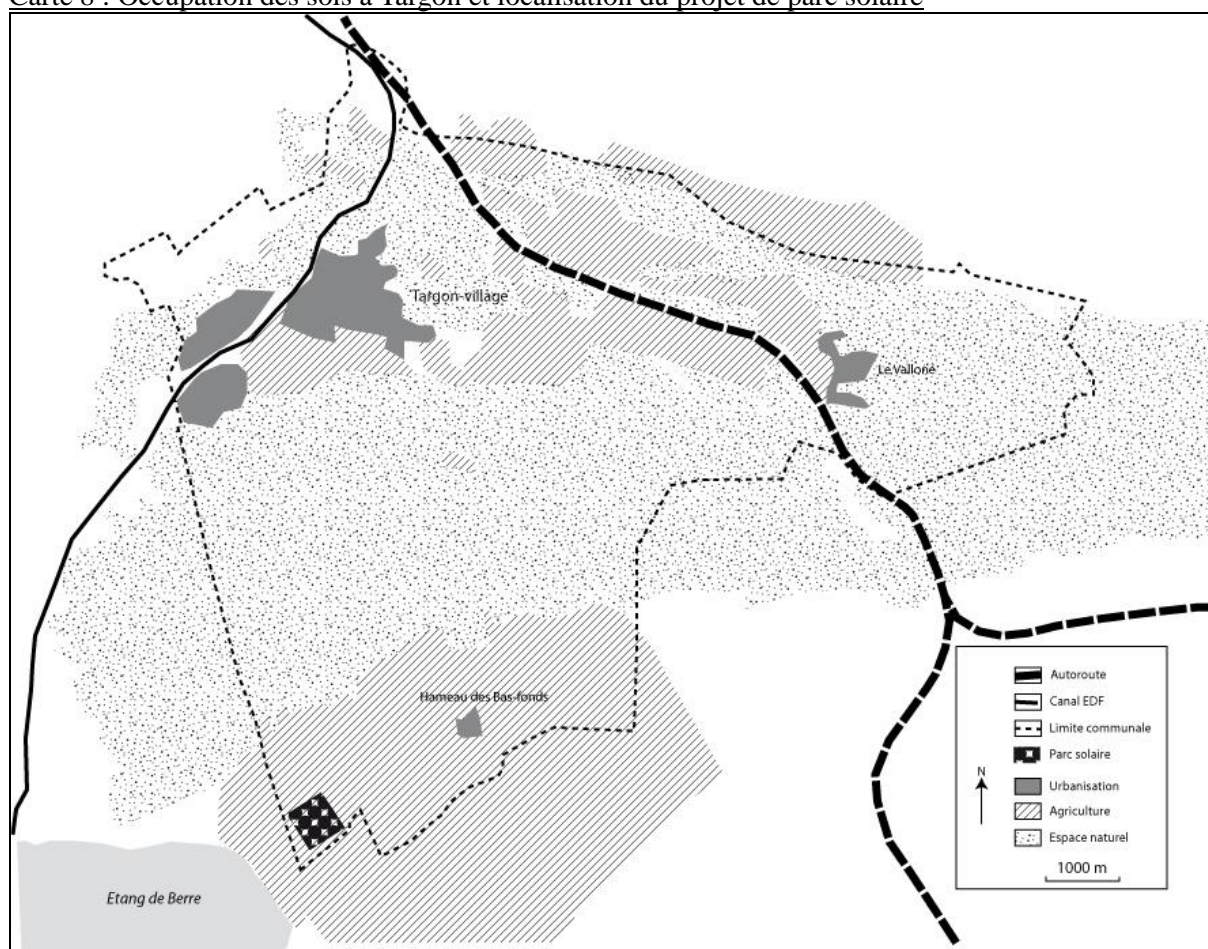
<sup>1</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom de la commune a été modifié.

suffisamment éloignée de ce développement pour ne pas recevoir en masse des populations ouvrières. Elle a plutôt privilégié l'accueil des classes moyennes de ce secteur d'activité et des ouvriers spécialisés désirant accéder à la petite propriété. Comme de nombreuses communes agricoles, elle a souffert de l'exode rural (la population passe de 2 000 habitants à la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle à 1 000 au lendemain de la Seconde Guerre mondiale). À partir des Trente Glorieuses et jusqu'à maintenant, son développement s'appuie sur la superficie importante du territoire communal conjuguée à une structure foncière appropriée : la commune, de quatre à six fois plus étendue que ses voisines et découpée en grands domaines, occupe près de 7 000 ha. À défaut de sources de financement liées à la localisation d'activités industrielles, l'installation de grandes infrastructures (canal EDF et autoroute A7) apporte une rente (ventes foncières, taxes, subventions exceptionnelles) qui permet d'aménager *a minima* la commune et de trouver de nouveaux débouchés aux grands domaines touchés par la déprise agricole. L'organisation en trois pôles urbains (carte 8), Targon-village et son extension autour du centre historique, le hameau des Bas-Fonds situé au sud de la plaine agricole de Berre et, à 5 km vers l'extrême est, le quartier pavillonnaire du Vallonné, illustre le poids de la structure foncière dans les choix de développement qui ont été opérés. Les lotissements en couronne autour du village correspondent à la valorisation foncière des petites et moyennes propriétés agricoles. L'opération du Vallonné n'est autre que la transformation d'un grand domaine en une vaste opération immobilière. Le hameau des Bas-fonds est en partie occupé par des ouvriers agricoles qui travaillent dans les grands domaines encore en activité situés à proximité (Yerpez, 1998). L'élite municipale de l'aménagement continue aujourd'hui à jouer de cette ressource foncière comme levier du développement local, par l'implantation de grandes infrastructures, comme récemment un centre de traitement des déchets, des centrales PV au sol<sup>1</sup> ou l'accueil permanent de forains.

---

<sup>1</sup> Le PLU en cours de validation lors de notre étude prévoit, en sus du projet étudié, trois autres projets de centrales PV au sol.

Carte 8 : Occupation des sols à Targon et localisation du projet de parc solaire



Source : Google Maps. Cartographie de l'auteur.

Le projet de centrale PV au sol qui nous intéresse ici doit prendre place sur près de 40 ha à proximité de l'étang de Berre, pour une moitié sur des terres agricoles protégées au titre de la directive territoriale d'aménagement (DTA)<sup>1</sup>, pour l'autre sur des landes, parfois marécageuses, classées en zone naturelle protégée<sup>2</sup>. Localement, peu de personnes s'émeuvent d'un choix d'occupation dans des espaces sensibles. Pour l'association locale d'environnement, l'impact d'une centrale est considéré comme faible au regard du foncier disponible sur la commune et des terrains concernés. Comme l'explique son président, « quelques hectares [sur ce grand domaine], ou [chez un autre], sur des terres en friches, où là il y a des joncs, il ne faut pas être plus royaliste que le roi »<sup>3</sup>. Autrement dit, l'espace ici ne manque pas, comme cela m'est répété plusieurs fois au cours de mes entretiens, et ce ne sont pas des zonages arrêtés à des niveaux supérieurs qui vont décider de l'aménagement

<sup>1</sup> La DTA mentionne qu'il s'agit d'un espace agricole spécialisé dont la vocation doit être préservée.

<sup>2</sup> Plus exactement, l'ensemble de la zone est classée au titre de Natura 2000 au sein d'une Zone de protection spéciale (ZPS), car ces espaces constituent des habitats pour des espèces d'oiseaux protégés.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le président de l'association pour l'environnement de Targon, le 8 février 2013.

communal. Cette association, agréée par la préfecture pour la défense de l'environnement, paraît cependant éloignée des fonctions militantes ou gestionnaires décrites par Pierre Lascoumes (1994) au sujet de ce type d'association. Celle-ci s'apparente davantage aux comités d'intérêts de quartier, dans un rôle de relais auprès de l'exécutif municipal des plaintes et des demandes de la population (Rangeon, 1999), mais spécialisée dans la thématique de l'aménagement. Ainsi, à l'instar des comités, le président est fier d'organiser chaque année une assemblée générale nombreuse autour du maire, du conseiller général et du député de secteur, qui répondent, selon un rituel bien établi, aux questions préalablement transmises du public. Sans entrer dans le débat sur le rôle politique des associations de quartier (Patsias, 2006), notre enquête, par l'inventaire des positions des acteurs, révèle globalement un soutien local au principe du projet. Les oppositions potentielles sont à identifier à l'extérieur de la commune, et c'est à ce niveau que vont se concentrer les actions d'ajustement du projet portées par ses promoteurs.

### 3.2 L'élite municipale de l'aménagement en soutien affiché au projet

En effet, l'élite municipale de l'aménagement ne cache pas son soutien au projet, même si elle en reste un partenaire et non son principal instigateur. Son maire se définit davantage comme un aménageur que comme un défenseur de l'environnement et ne s'en cache pas : « C'est une logique d'aménagement, me semble-t-il, avant tout. Ce n'est pas une politique de l'environnement, ici. »<sup>1</sup> Il est aussi féru de technologie et soutient tout autant ITER<sup>2</sup> que des projets éoliens ou de centrales PV au sol. Jeune professeur d'histoire italienne, il s'installe à la fin des années 1960 sur la commune et se fait remarquer par son dynamisme en créant l'association d'histoire locale, au travers de laquelle il édite un bulletin municipal. Entré au PS, il aspire à devenir maire dès 1977, mais n'arrive à ses fins qu'en 1995, à sa quatrième candidature. Maire depuis dix-huit ans au moment du projet, il base son action communale sur un modèle gestionnaire et opportuniste. Les faibles marges de manœuvre dont il dispose ne lui permettent pas de formuler des projets ambitieux pour sa commune, en raison des effets de rendements décroissants que l'augmentation de la population et la morphologie urbaine ont accrus pendant son mandat : « La gestion d'une commune de 8 000 habitants, c'est très lourd, à la limite des forces de l'administration municipale. (...) C'est une question de typologie de

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Targon, le 25 avril 2013.

<sup>2</sup> International Thermonuclear Experimental Reactor (ou, en français : « réacteur thermonucléaire expérimental international ») est un projet de machine expérimentale de type tokamak visant à démontrer la faisabilité d'un réacteur nucléaire utilisant le principe de la fusion. Ce projet se situe dans la commune de Saint-Paul-lès-Durance (Bouches-du-Rhône), à côté du centre du CEA de Cadarache. L'itinéraire aménagé pour convoyer les pièces les plus grandes passe dans la commune de Targon.

la commune. Elle est dispersée sur trois sites. On multiplie par trois les équipements : ça mange les crédits. L'État se désengage. »<sup>1</sup> La faiblesse du tissu économique local est compensée par l'invitation faite aux acteurs économiques de profiter de l'abondance foncière pour générer quelques revenus communaux. Il dit répondre « au coup par coup aux sollicitations », et notamment à celle des « grands domaines », qui se partagent encore à eux seuls la moitié de la surface de la commune. Ce fut le cas des trois projets de centrales PV au sol, émanant des propriétaires de ces grands domaines, projets pour lesquels il a modifié la vocation des sols communaux.

C'est le plus important des domaines de la commune, celui de Lanorgue<sup>2</sup>, étendu sur plus 1 000 hectares, qui porte le projet de centrale PV au sol qui nous intéresse ici. Parce qu'il est le plus dynamique des établissements de la commune, le maire se doit de soutenir toutes ses initiatives. Comme il nous l'explique, « avec [Lanorgue], il y a une réponse systématique. Je ne peux pas être à la traîne de [Lanorgue]. Quand je le rencontre, il faut que je montre que je le soutiens »<sup>3</sup>. Mais au-delà d'un principe de développement économique, le domaine abrite des vestiges archéologiques de grande renommée, que le maire voudrait mettre en valeur en échange de son soutien. Les compromis discrets tissés autour des autorisations foncières sont ici, à l'instar du cas de Moulès, une forme répandue d'échanges entre élite municipale de l'aménagement et propriétaires fonciers. Ils apparaissent comme un levier d'aménagement de la commune, à défaut d'autres ressources. Ainsi, lorsque le projet de parc solaire demande une déclaration spécifique<sup>4</sup>, nécessitant une enquête publique, l'élite municipale de l'aménagement n'hésite pas à mettre en œuvre ce dispositif exceptionnel pour répondre aux besoins du domaine.

Le terrain concerné étant enclavé au sein de la propriété, la future centrale au sol ne pose pas de problèmes de voisinage avec d'autres acteurs. Par ailleurs, le domaine de Lanorgue jouit d'un certain prestige local : principale source d'emplois, il produit un vin et une huile d'olive de renommée internationale dont les habitants s'enorgueillissent<sup>5</sup>. L'élite municipale de

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Targon, le 25 avril 2013.

<sup>2</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, le nom a été modifié.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Targon, le 25 avril 2013.

<sup>4</sup> La déclaration de projet (article R.126 du code de l'environnement) permet de modifier la vocation d'un secteur du POS au titre d'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages d'une collectivité territoriale, malgré l'interdiction d'opérer des révisions simplifiées pour les POS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

<sup>5</sup> Tous les habitants rencontrés lors des entretiens expriment une certaine fierté vis-à-vis du domaine de Lanorgue, dont la superficie, l'architecture et la qualité des produits contrastent avec la banalité du paysage pavillonnaire et d'infrastructures situé au nord de la commune.

l'aménagement, qui a déjà consulté l'association locale d'environnement, pense que le projet ne suscite pas d'opposition localement. L'opposition municipale reste relativement discrète sur le sujet<sup>1</sup>. La municipalité a déjà soutenu quelques années auparavant la construction de maisons écologiques, à l'architecture dissonante, sans que cela émeuve ses administrés. Elle sait sa population bienveillante à l'égard des formes innovantes d'aménagement. Elle attend de l'enquête publique qu'elle révèle à l'administration le bon accueil que font ses administrés à la centrale PV au sol. Mais elle laisse au propriétaire et à l'opérateur le soin de négocier avec les acteurs extérieurs à la commune.

### 3.3 Le projet de « puissants » contre l'État local

Car si la majorité municipale assume un appui politique au projet, affirmant sa « volonté d'engager la commune dans une politique de développement durable, et d'encourager la valorisation des EnR, en favorisant l'accueil d'installations produisant de l'énergie solaire, compatibles avec la qualité des paysages et des milieux naturels »<sup>2</sup>, elle n'investit pas les autres scènes publiques et politiques qui vont se saisir du projet à l'extérieur de la commune, à l'inverse de ce qu'on a vu à Moulès. Il s'établit ainsi une division des tâches entre l'élite municipale de l'aménagement d'un côté, et le couple propriétaire-opérateur de l'autre : au premier l'assurance d'un soutien des populations locales, au second la maîtrise des acteurs supra-communaux intéressés au projet. À défaut d'une légitimité politique, le couple propriétaire-opérateur va investir des espaces de négociation discrète, en tentant de retourner les éventuels adversaires. Mais l'État déconcentré, officiellement défavorable, va favoriser au contraire la publicisation, pour susciter des oppositions qui feront, au final, échec au projet. On décrira d'abord succinctement l'historique du projet, pour situer ses différents protagonistes et comprendre leurs rôles respectifs dans sa conception technique et institutionnelle.

#### *Un propriétaire aux réseaux politiques nationaux*

Le propriétaire du domaine de Lanorgue est la femme d'un grand capitaine d'industrie française, diplômé de l'ENA, passé par le ministère des Finances, pour ensuite faire carrière dans la direction de grands groupes industriels. Tombé amoureux de Lanorgue alors qu'il cherchait à investir dans la vigne, il décède en 2008, léguant à son épouse sa fortune et son domaine. Mais elle aussi a le sens des affaires. Courant 2009, elle contacte un grand groupe

---

<sup>1</sup> Dans les encarts dédiés à son expression dans les bulletins municipaux, l'opposition ne se saisit pas de ce sujet. Elle vote néanmoins contre en séance du conseil, et donne un avis défavorable lors de l'enquête publique.

<sup>2</sup> Bulletin municipal d'informations brèves, n° 173, mars 2012, p. 3.



français de production d'électricité pour réaliser une centrale PV au sol sur son domaine. Celui-ci la renvoie vers sa filiale spécialisée dans les EnR. Elle voit grand, et cherche à valoriser une centaine d'hectares de terrain. Elle a aussi conservé les appuis politiques de son mari. Si l'antenne régionale de la filiale du grand groupe est tout d'abord missionnée sur le projet, on lui préfère assez tôt des cadres plus expérimentés venus de la maison mère. Ainsi, alors que la filiale est d'habitude représentée par son directeur régional, lors de la présentation du projet en commission départementale de la nature des paysages et des sites (CDNPS), ce sont les responsables nationaux, chargés des relations publiques et de l'environnement, accompagnés d'un consultant en affaires parisien, qui viennent défendre le projet. Les dossiers techniques transmis aux autorités compétentes, et notamment les justifications environnementales, bénéficient d'un investissement technique reconnu par les instructeurs<sup>1</sup>. De même, de nombreuses interventions « de tous les directeurs de cabinet de tous les ministères, très régulièrement, y compris du président de la République »<sup>2</sup> font pression sur les services déconcentrés de l'État pour faciliter l'instruction du projet.

#### *Des acteurs agricoles et environnementaux sur leurs gardes*

Cependant, le site envisagé impacte des espaces agricoles et naturels sur lesquels les acteurs départementaux de l'agriculture et de la défense de l'environnement sont actifs et vigilants. Abritant de nombreuses espèces protégées<sup>3</sup>, ces espaces sont soumis à une réglementation contraignante<sup>4</sup> si des aménagements y sont envisagés. Par ailleurs, comme on a pu le voir dans le chapitre 3, dans les Bouches-du-Rhône les recommandations de l'État privilégient « les sites déjà anthropisés (friches industrielles, anciennes carrières, décharges, délaissés d'autoroute ou de voie SNCF, sols pollués...) (...), l'implantation dans les espaces agricoles ou naturels ne [pouvant] être envisagée qu'à condition d'avoir examiné toutes les autres possibilités d'implantation en espaces anthropisés et sous réserve du faible impact du projet »<sup>5</sup>. Le projet ne correspond pas aux normes d'aménagement local, qui viennent d'être coélaborées par les acteurs associés au guichet unique de préinstruction des projets (cf.

---

<sup>1</sup> L'Autorité environnementale, dont les avis sont très critiques concernant les études d'impact menées par les opérateurs de centrales PV au sol, considère dans son avis du 21 février 2012 que le dossier « est globalement complet, les enjeux et les impacts sont évalués » (p. 9).

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DDTM, le 12 janvier 2012.

<sup>3</sup> Le bureau d'études ayant mené l'étude d'impact a recensé 118 espèces protégées, dont deux espèces menacées d'extinction en France et bénéficiant à ce titre de plans nationaux d'action.

<sup>4</sup> En sus des recommandations préconisées par l'Autorité environnementale en termes de réduction et de compensation des impacts, toute intervention sur le milieu doit obtenir une autorisation soumise à l'avis du Conseil national de protection de la nature.

<sup>5</sup> DDTM 13, *Implantation de parcs photovoltaïques dans le département des Bouches-du-Rhône : préconisations et cadrage réglementaire*, juin 2010.

chap. 3). Accepter un tel projet fait en quelque sorte « perdre la face » au sous-préfet et aux services investis dans l'encadrement des projets de parcs solaires. De même, son autorisation constituerait une offense aux partenaires institutionnels associés à la rédaction des recommandations, particulièrement ici la chambre d'agriculture. Mais les services déconcentrés de l'État se doivent d'obéir à leur hiérarchie.

#### *Le recours aux associations de défense de l'environnement*

La solution à ce dilemme est trouvée en demandant à la CDNPS d'émettre une recommandation sur le projet, alors que la commune ne relève pas formellement du champ d'application de la commission<sup>1</sup>. L'idée pour les services déconcentrés est de faire connaître le projet aux associations de défense de l'environnement qui ne siègent pas dans la commission technique départementale : « On a passé le projet en commission des sites. Les associations environnementalistes – on est en Natura 2000 – sont remontées, en disant : “Jamais.” »<sup>2</sup> Ainsi, à défaut de pouvoir s'opposer directement au projet, les services de l'État reprennent les recettes inaugurées dans les années 1970-1980 par le ministère de l'Environnement qui, sans service extérieur et confronté à une « administration territoriale empêtrée dans des alliances et des rivalités notabiliaires » (Lascoumes, 1994 : 209), faisait appel aux associations de défense de l'environnement (ADE) pour attaquer les projets dont les conséquences environnementales sont jugées trop importantes au regard des autres intérêts qui justifient leur réalisation. Les ADE sont donc prévenues et prêtes à se mobiliser en juillet 2011. Entre-temps, le moratoire a mis fin à des tarifs garantis d'achat incitatifs, mais le gouvernement annonce prochainement la mise en place d'un appel d'offre national qui financera certains projets, à partir de critères établis par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). En connaissance de cette nouvelle opportunité, sentant également le vent de la contestation monter, mais aussi face aux lenteurs de la révision du PLU, l'opérateur retire son projet dans le courant de l'été 2011. Il le représente à la fin de cette même année, dans le cadre des premiers appels d'offre nationaux.

Là encore, les services déconcentrés de l'État sont tenus de fournir un avis qui doit servir à

---

<sup>1</sup> La CDNPS statue sur les projets concernés par la protection des sites et des paysages classés. Or, Targon n'est pas concerné par la loi Littoral, et le projet n'entre pas dans le périmètre de protection de sites ou de monuments classés. La consultation de la CDNPS résulte d'une simple recommandation émise par la circulaire ministérielle du 18 novembre 2009 qui invite les préfets à la saisir pour favoriser la concertation sur les projets. Dans les faits, en région PACA, sauf obligation réglementaire, la CDNPS n'est pas consultée. Dès lors, si la CDNPS est instrumentalisée par la DDTM pour informer les associations environnementales, on remarquera les contre-feux allumés par la préfecture, plus soumise aux pressions des cabinets, pour défendre le projet : elle empêche les membres de la commission de voter afin d'éviter le blocage du projet, et la synthèse des débats qu'elle effectue reste en faveur du projet.

<sup>2</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DDTM, le 12 janvier 2012.

l'évaluation des projets soumis à la CRE. Le projet initial de 79 ha est présenté sous la forme de trois projets indépendants, pour une surface totale de 72 ha. Ils sont requalifiés pour accueillir des technologies PV dites innovantes<sup>1</sup>, valorisées au sein de l'appel d'offre<sup>2</sup>. Ces changements n'infléchissent pas fondamentalement la position de l'Autorité environnementale et de la DDTM, qui produisent un avis négatif sur les trois projets. Cependant, le ministère<sup>3</sup> retient l'un d'entre eux comme lauréat de l'appel d'offres. Ce choix ne s'explique pas forcément par les seuls appuis politiques, car le projet retenu propose une solution couplant trackers et PV à concentration<sup>4</sup>, solution peu proposée par les opérateurs, alors que l'État cible une part importante des puissances éligibles dans cette sous-famille. Cet investissement technologique et les garanties apportées par un grand groupe français de production d'électricité jouent en faveur de sa sélection. Doté d'une légitimité ministérielle, le projet doit encore recueillir des avis favorables lors des enquêtes publiques et, surtout, persuader les acteurs environnementaux et agricoles de ne pas s'y opposer, pour opérer une territorialisation réussie.

#### 2.4 Des associations finalement plus clémentes

Quelques mois avant que soit connu le projet du domaine de Lanorgue, des ADE se sont opposées à un autre projet de centrale PV au sol, créant un précédent local, dans la mesure où cette opposition a fait grand bruit. Sur une commune voisine de Targon, un projet d'environ 200 ha a été attaqué au tribunal par les trois plus importantes ADE de la région, au motif de ses incidences sur la faune et la flore, notamment sur une des espèces d'oiseau également impactée dans le projet de Lanorgue, et de son incompatibilité avec les orientations de la DTA sur ce secteur, incompatibilité également relevée à Lanorgue. L'une de ces associations, que l'on nommera ici l'ADMA, est intervenue à plusieurs reprises lors de la CDNPS traitant du projet de Lanorgue et a rappelé que son association « s'oppose généralement à ce type de

---

<sup>1</sup> Chacun des projets propose une technologie « innovante » différente : panneaux concentrateurs HCPV, trackers sur deux axes et sur un axe.

<sup>2</sup> L'appel d'offre se décompose en trois familles (grandes installations sur bâtiment, installations utilisant des technologies innovantes, installations utilisant des technologies matures). La deuxième se décompose elle-même en quatre sous-familles (thermodynamique, PV à concentration, PV à trackers, stockage en milieu insulaire). Les trois projets permettent ainsi de répondre à deux sous-familles distinctes et de maximiser les chances d'être lauréat : seuls 17 dossiers de solaire à concentration et 72 en trackers sont considérés comme complets par la CRE.

<sup>3</sup> C'est le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie qui prend la décision à partir de l'évaluation des projets réalisée par la CRE.

<sup>4</sup> La technologie des trackers a déjà été présentée dans le chapitre 2. Celle du PV à concentration consiste en un procédé qui concentre par des dispositifs optiques la lumière sur des cellules PV afin d'augmenter leur rendement. Il faut cependant que la lumière concentrée soit bien focalisée sur la cellule pour que le procédé soit efficace. C'est pour cette raison qu'il est couplé avec un tracker afin que la cellule reste en permanence perpendiculaire aux rayons du soleil.

projets, qui constituent une menace pour la biodiversité »<sup>1</sup>. Au vu de la configuration environnementale du projet de Lanorgue, du précédent sur la commune voisine et des propos de l'ADMA lors de la CDNPS, le projet aurait dû être attaqué par cette association. Or, cela n'a pas été le cas. Au contraire, lors de l'enquête publique, l'ADMA, « sans être favorable au projet, [ne désire pas] exprimer une opposition directe et [pense] qu'un bon compromis serait avantageux pour la biodiversité et le développement des énergies renouvelables »<sup>2</sup>. Alors qu'ici les ADE sont implicitement sollicitées par l'État déconcentré pour défendre l'environnement, certaines d'entre elles se désengageraient des coalitions établies avec des pairs éthiques, pour tisser individuellement des « compromis » environnementaux avec des intérêts privés.

Comment expliquer ce revirement ? Plusieurs éléments peuvent être avancés, sachant qu'ils découlent d'observations et d'interprétations qui tentent de dévoiler des arrangements entre parties, dont la valeur dépend de la discrétion dans laquelle ils sont maintenus. À l'instar de la communication politique étudiée par François Rangeon, « le succès et la crédibilité d'une stratégie de communication supposent (...) une certaine discrétion, le dévoilement de ses mécanismes internes risquant de nuire à son efficacité. » (1991 : 106). L'analyse de ces mécanismes présente ainsi la difficulté qu'ils s'accompagnent de stratégies de dissimulation, par mensonges, omissions, ou plus simplement refus des demandes d'interview. Le nombre important de refus essayés<sup>3</sup> lors de cette enquête apparaît dès lors autant comme une difficulté que comme un indice des arrangements discrets qui ont eu lieu entre les acteurs.

#### *Une ADE discrètement intéressée par un compromis*

Tout d'abord, le contexte institutionnel et économique qui prévalait dans l'alliance entre l'État et les ADE s'est transformé depuis le début des années 1990. Si des échanges sont toujours observés entre l'administration de l'environnement et ces associations, la fusion-restructuration des services déconcentrés en DREAL d'un côté, et l'accentuation des contraintes financières pesant sur les associations de l'autre, ont favorisé une autonomisation de ces dernières. Le ministère de l'Environnement apparaît ainsi moins systématiquement comme un allié, alors que d'autres institutions locales, notamment les collectivités régionales,

---

<sup>1</sup> Procès-verbal de la CDNPS des Bouches-du-Rhône, 1<sup>er</sup> juillet 2011, p. 4.

<sup>2</sup> Lettre de l'ADMA adressée le 18 mars 2013 au commissaire enquêteur chargé de l'enquête publique relative à la déclaration de projet et à la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols, p. 1.

<sup>3</sup> Il ne nous a pas été possible de rencontrer l'équipe dépêchée de Paris par le grand groupe français de production d'électricité, malgré de nombreuses sollicitations et des appuis en interne à ce grand groupe, ni d'interviewer une ADE rencontrée à l'occasion de l'enquête publique, qui avait indiqué avoir eu des contacts répétés avec l'opérateur.

au travers du développement de politiques publiques en faveur de l'environnement, constituent de nouveaux partenaires, plus opérationnels et qui permettent de diversifier les sources de financement. Par ailleurs, les ADE ont vu leurs effectifs gonfler à mesure que leur étaient confiées des missions de gestion et de surveillance des sites environnementaux. Une concurrence est apparue entre elles dans la captation de ces sources de financement, mais également au travers des légitimités conférées par la gestion des sites naturels.

L'ADMA peut être intéressée par la gestion de la future zone de conservation prévue en compensation du parc solaire de Lanorgue et avoir conclu un accord sur ce point avec l'opérateur, contre la promesse de ne pas tenter une procédure contentieuse<sup>1</sup>. Elle détaille ainsi dans sa lettre à l'enquête publique les améliorations à apporter à la future zone de conservation, dont elle s'affiche candidate à la gestion : L'ADMA « serait disposée à participer activement à la gestion de cet espace favorable à la faune »<sup>2</sup>. Sans preuve formelle de cet accord, la rencontre d'une autre ADE, nommée ici EMEB, qui a également changé d'avis après de nombreuses rencontres avec l'opérateur, indique un mode opératoire discret et proactif auprès de ces associations. Le président d'EMEB, au départ « très dubitatif »<sup>3</sup>, nous raconte, dans la salle d'attente de l'enquête publique, et sans y prendre garde, comment l'opérateur lui a fourni des éléments qui lui ont fait intégrer le projet de parc solaire « dans [son] projet de territoire. ». Cette association est en effet née d'un conflit avec ce même grand groupe français de production d'électricité. La victoire d'EMEB, après vingt ans de lutte, a débouché sur des objectifs communs avec lui pour la gestion de la centrale hydroélectrique incriminée. Comme l'indique son président : « On a appris à mieux se connaître. »<sup>4</sup>. Et lorsque l'équipe de l'opérateur passe par là, la familiarité avec laquelle les uns et les autres s'adressent la parole évoque une interconnaissance bien établie. L'échange argumentaire auquel nous assistons ensuite entre le commissaire enquêteur et les deux membres d'EMEB apparaît trop favorable au regard des objectifs déclarés de cette ADE pour ne pas susciter le soupçon. Située sur un territoire limitrophe de Lanorgue, et poursuivant des objectifs environnementaux, EMEB avance de nombreux arguments en soutien au projet et contredit le commissaire enquêteur lorsqu'il évoque les impacts environnementaux, au motif que le parc

---

<sup>1</sup> Cette hypothèse se fonde aussi sur les propos d'un opérateur citant cette association comme habituée des « chantages au contentieux » contre subventions (entretien avec un opérateur du 18 janvier 2013), et sur un article du *Canard Enchaîné* du 16 décembre 2013 qui évoque des collusions d'intérêts entre cette association et le grand groupe français de production d'électricité dont la filiale est l'opérateur du projet de Lanorgue.

<sup>2</sup> Lettre de l'ADMA adressée le 18 mars 2013 au commissaire enquêteur chargé de l'enquête publique relative à la déclaration de projet et à la mise en compatibilité du plan d'occupation des sols, p. 3.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec l'EMEB, le 20 mars 2013.

<sup>4</sup> *ibid.*

solaire participe de la réduction de la pollution atmosphérique. Ces arguments semblent trop empruntés pour ne pas dissimuler d'autres intérêts en échange d'une participation active aux enquêtes publiques. Des échanges discrets entre l'opérateur et EMEB peuvent expliquer ce soudain soutien, plus que l'impact environnemental global auquel il participe.

Sans identifier précisément les conséquences de ces contributions « atypiques » des ADE sur le processus d'instruction, certains effets peuvent être reconnus. D'une part, ces rencontres discrètes participent de l'ajustement du projet aux attendus de ces associations. Alors que le projet s'étendait au départ sur 79 ha, l'opérateur garantit la limitation du parc solaire au seul projet de 37 ha retenu par l'appel d'offre de la CRE. Il accroît le financement des mesures compensatoires. Un des commissaires enquêteurs se félicite ainsi de ces échanges qui permettent « de faire évoluer ce projet »<sup>1</sup>. Par ailleurs, même s'ils s'en défendent<sup>2</sup>, les commissaires ne peuvent pas être indifférents à ces ADE en soutien au projet, ou qui discutent des modalités de son insertion territoriale. Ainsi, les deux enquêtes publiques concluent à un avis favorable avec quelques réserves. Le permis est ensuite accordé par le préfet. Mais surtout, le retrait de ces ADE affaiblit la coalition qui se forme lors du recours contentieux. L'ADMA, qui était une des parties ayant mené le recours victorieux contre le parc situé dans la commune voisine, n'est plus dans la coalition qui attaque le permis du domaine de Lanorgue. Cependant, entre-temps, d'autres parties, négligées par l'opérateur, se sont agrégées à la coalition des ADE.

### 3.4 La chambre d'agriculture coalisée avec les ennemis d'hier

En effet, la chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône n'a jamais jusqu'ici attaqué des permis accordés à des centrales PV au sol qui utilisaient des substrats agricoles. Associée au guichet unique, à la différence des ADE qui n'ont pas été invitées, elle a, à chaque fois, marqué son désaccord sans entrer dans un affrontement avec une décision qui se veut collégiale. La chambre respecte ici la règle tacite d'une instruction partenariale à huis clos, dont l'invitation à participer constitue une rétribution symbolique, obligeant les invités à une certaine retenue. Et, fondamentalement, elle n'avait pas jusqu'ici de bonnes raisons de passer à l'acte, les terrains agricoles impactés par des parcs solaires autorisés en comité étant de faibles enjeux et la DDTM refusant par ailleurs les projets qui empiètent trop fortement sur

---

<sup>1</sup> Rapport du commissaire enquêteur de l'enquête publique portant sur le permis de construire, 1<sup>er</sup> août 2013, p. 19.

<sup>2</sup> L'un d'eux explique par exemple qu'il ne saura « arbitrer des batailles d'experts qui ne sont pas de [sa] compétence » (*ibid.*, p. 20), mais précise plus loin qu'il « considère que [le parc solaire] va devenir une réserve protégée pour la faune locale » (*ibid.*, p. 21), sans autre élément que sa propre expertise.

des espaces agricoles. Mais pour le projet du domaine de Lanorgue, la DDTM s'oppose formellement au projet, dans la mesure de ses moyens, et elle attend de voir comment va réagir la chambre d'agriculture, comme nous l'indique ce technicien : « La chambre a toujours dit qu'elle était contre, parce que c'est de la zone agricole, certes non cultivée, même s'il y a un berger dessus. (...) La chambre n'avait pas écrit. Elle avait toujours dit qu'elle était défavorable, [mais] elle n'avait pas écrit. Là, on va voir la commission départementale qui va se tenir le 26 janvier sur le PLU de [Targon] et précisément sur ce point-là, et on va voir quelles seront les suites de la commission : c'est la grosse question. »<sup>1</sup> Et chose curieuse, alors que la chambre d'agriculture n'avait jamais formulé officiellement par écrit son avis sur un projet, voilà qu'elle notifie par courrier son opposition au projet de Lanorgue lors des deux enquêtes publiques, et qu'elle se joint aux ADE, également opposées dans les recours déposés au tribunal administratif demandant l'annulation du projet. Sans parler de négociations discrètes entre la DDTM et la chambre d'agriculture, il y a dans ces actes une réponse à une invitation de l'État déconcentré, aboutissant à une coalition qui aurait paru improbable il y a quelques années encore. Une chambre d'agriculture dirigée par la FDSEA – syndicat connu pour son implication dans la cogestion du développement agricole avec l'État (Heurviu, Purseigle, 2013 : 195) et « ancré à droite » (*ibid.* : 221) – fait front commun avec des associations écologistes, très critiques au sujet de l'agriculture conventionnelle. Ce nouveau positionnement traduit à la fois l'affaiblissement des agriculteurs dans leur « capacité à s'imposer comme interlocuteurs obligés de la puissance publique » (*ibid.* : 221), notamment dans un département fortement urbanisé, et la recherche de nouveaux alliés et moyens d'action propres à soutenir leurs intérêts.

### *Épilogue*

Finalement, le recours porté par cette coalition antinomique ne sera pas nécessaire, dans un premier temps, pour arrêter le projet. L'autorisation de détruire ou de déplacer les espèces protégées présentes sur le site, autorisation soumise à l'avis du Conseil national de protection de la nature, reçoit un avis défavorable en novembre 2013, stoppant sa réalisation. Si l'opérateur passait cette étape, l'opposition poursuivrait sans doute ses démarches contentieuses. La mobilisation d'espaces de discussion discrète et les ajustements opérés par les promoteurs du projet n'ont pas suffi à pacifier sa territorialisation. Leur *modus operandi* a fait pourtant la preuve ici d'une certaine efficacité. Le maire de Targon, en recevant l'association locale d'environnement, s'assure d'un soutien local. L'opérateur, à force

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec un technicien de la DDTM 13, 12 janvier 2012.

d'écoute et de persuasion, parvient à « retourner » des ADE normalement opposées à ce type de projet. Les espaces de discussion discrète permettent ici de s'accorder sur des éléments dont il serait bien délicat de débattre en public. En négociant une réduction du projet et une augmentation des mesures compensatoires, l'ADMA déroge au principe d'inaliénation des espaces naturels protégés, ce que des associations « paires » pourraient lui reprocher. Il n'y a cependant nulle trace de ces négociations. L'ADMA publicise ses avis au travers des enquêtes publiques, avis attendus de sa part et dont l'absence aurait été suspecte, qui expliquent sa position alternative, sans pour autant dévoiler un accord discret. L'EMEB soutient le projet sans qu'il soit établi un lien sur d'autres scènes d'aménagement entre cette association et l'opérateur. ADMA et EMEB apparaissent comme des ADE convaincues librement par le projet, et elles participent publiquement à sa réalisation.

Mais l'enrôlement de certaines ADE par l'opérateur ne suffit pas à garantir une territorialisation pacifiée. À la différence de ce qui s'est passé à Moulès, il n'investit pas suffisamment les structures locales d'instruction publique pour en faire des alliés, ou du moins des spectateurs bienveillants. Au contraire, la DDTM se voit court-circuiter par des niveaux hiérarchiques supérieurs. Cette tentative de domination en retour favorise une instrumentalisation des opposants potentiels au projet : information des ADE via la consultation de la CDNPS, invitation faite à la chambre d'agriculture de formaliser son opposition. Aux manœuvres discrètes de l'opérateur pour diviser les coalitions, répondent par symétrie une publicisation du projet et une extension des types d'acteurs potentiellement opposés. L'échec de la territorialisation de ce projet, dans la mesure où elle aboutit à un conflit, exprime tout autant l'autonomisation de l'État local, et en particulier ici dans les alliances qu'il noue avec les partenaires locaux contre l'État central, que la persistance des pratiques professionnelles des filiales de grands groupes, qui privilégient la sécurisation juridique des projets et l'épreuve du contentieux sur la recherche de consensus locaux (cf. chap. 2).

## **Conclusion du chapitre**

À travers ces deux exemples de Moulès et de Targon, il apparaît que les espaces de discussion discrète peuvent occuper une place privilégiée dans les activités d'aménagement des équipes-projet. Ils fournissent des lieux de transaction dans l'atténuation ou le règlement des conséquences d'un projet auprès d'individus ou de groupes. En cela, même si un projet porte atteinte objectivement à un bien commun comme à Moulès, il n'implique pas obligatoirement une discussion publique, dont la délibération objectiverait l'intérêt du public à sa réalisation.



La maîtrise des intérêts sectoriels à travers l'utilisation d'espaces de discussion discrète de transaction, couplée à des opérations médiatiques de cadrage du projet, permet de contrôler l'espace de discussion publique local. À l'inverse, une maîtrise incomplète des acteurs et de leurs intérêts a tendance à activer *par réaction* des discussions publiques du projet, comme à Targon. Des cadrages concurrents investissent les espaces de discussion publique dédiés au projet (enquêtes publiques), et des transactions discrètes se révèlent délicates à opérer avec des intérêts opposés publiquement.

#### *Des espaces de discussion publique et discrète interdépendants*

Dans les deux cas, l'utilisation d'espaces de discussion discrète permet le retrait des acteurs, discrètement convaincus, des espaces de discussion publique du projet. Cependant, lorsque les acteurs ayant des intérêts dans le projet s'aperçoivent que des transactions sont opérées à leur insu, ils investissent d'autant plus les espaces de discussion publique pour tenter d'imposer un cadrage concurrent du projet. Ces relations dynamiques entre espaces de discussion discrète et publique conduisent à distinguer deux types d'espaces de transactions sociales à huis clos : d'une part, ce que nous continuerons d'appeler des *espaces de discussion discrète*, soit des relations entre acteurs qui ne sont pas dissimulées au public, mais dont le déroulement et les contenus sont maintenus secrets. Ils correspondent à ce qui a été observé avec les chasseurs ou avec les propriétaires terriens à Moulès. Ces négociations concernent des intérêts sectoriels qui auraient implicitement droit à négocier discrètement les compensations ou les modalités d'un projet. Elles évoquent des négociations entre patronat et syndicats au niveau de l'entreprise, parfois longues et faisant l'objet de tractations discrètes, dont n'est finalement révélé que le résultat, et non le processus. On peut parler ici d'*espace discret légitime*, au sens où le public accorde à ces acteurs le droit de négocier en dehors de son contrôle ce qui relève de leur strict intérêt. D'autre part, des *espaces de transactions dissimulés* au public : ce sont par exemple les tractations conclues avec monsieur O. à Moulès, ou ce qui est échangé avec les associations ADMA et EMEB à Targon. La relation elle-même, autant que les résultats de la relation, doivent rester confinés et dissimulés. Leur dévoilement risquerait de défaire la transaction, dont la valeur se fonde sur sa stricte dissimulation. Leur publicisation décrédibiliserait le promoteur dans les autres espaces de discussion, institutionnelle, discrète et publique, insinuant le doute parmi les participants sur les mobiles des différents acteurs, et la crédibilité de leurs propos ou de leurs engagements.

Des espaces de discussion discrète des projets ont été ici décrits. Ils apparaissent comme une activité d'aménagement à disposition des équipes-projet au sein des répertoires d'activités à

disposition dans la territorialisation des projets. Ils permettent parfois de pacifier les relations sociales, comme ils peuvent au contraire se révéler contre-productifs, ou du moins insuffisants pour opérer les transactions et ajustements susceptibles d'endiguer des rapports conflictuels. Des propriétés spécifiques leur ont été attribuées, en rapport avec les autres espaces de discussion publique et institutionnelle mobilisés par les équipes-projet. Ainsi peut-on penser des relations dynamiques entre ces espaces, ou d'une moins des modalités typiques de leur association en fonction des morphologies sociales des équipes-projet.

## Synthèse du chapitre

Les espaces de discussion discrète s'adressent à des groupes ou des acteurs concernés par les conséquences potentielles ou avérées d'un projet de parc solaire. Ils ont pour objectif de contrôler ces groupes d'intérêts, en négociant directement les conditions qui permettraient d'assurer leur consentement au projet. Ces négociations cherchent à se soustraire à une connaissance publique ou institutionnelle de leur existence, ou du moins n'ont pas vocation à être connues en dehors des personnes qui y participent.

Leur usage semble relativement généralisé au regard du faible recours aux espaces de discussion publique observé dans l'ajustement des projets. Les équipes-projet sont davantage intéressées par ces espaces, car ils leur paraissent plus efficaces pour éviter l'émergence de conflits. Ils offrent notamment la possibilité de segmenter des ensembles sociaux qui, rassemblés, peuvent constituer un public capable de peser dans un système de négociations sur les contreparties, et moins maîtrisable s'il s'agit de cadrer les motifs qui justifient la réalisation de ce type d'installation.

Leur utilisation peut toutefois se révéler risquée si elle vient à être connue publiquement. L'équipe-projet peut être suspectée de cacher des conséquences susceptibles d'intéresser toute la population et de soustraire à l'examen un projet qui mériterait, selon ses détracteurs, une consultation publique.

Les deux cas étudiés de Moulès et Targon décrivent en cela des modes opératoires différents qui paraissent expliquer les dénouements opposés dont ils sont l'objet. À Moulès, l'attention de l'équipe-projet aux interdépendances entre espaces de discussion discrète et publique semble pour partie expliquer la réussite du projet. À Targon, le caractère dissimulé des négociations, dont d'autres acteurs concernés ont tout de même connaissance, semble renforcer la mobilisation de ces derniers et concourir à l'échec du projet.

Une utilisation efficace des espaces de discussion discrète, c'est-à-dire susceptible de prévenir et de ne pas provoquer de conflit, paraît alors se situer dans la maîtrise et l'anticipation des relations qu'ils établissent avec les autres espaces de discussion du projet. Ils demandent à la fois des ressources sociales dans l'accès aux groupes d'intérêts potentiellement concernés, et des ressources cognitives par la connaissance des modalités favorisant leur consentement.

## CONCLUSION DE LA PARTIE II

Cette seconde partie a tenté de cerner les activités de territorialisation mises en œuvre par les équipes-projet. Il s'agissait d'analyser les capacités d'actions de ces acteurs dans l'évitement des conflits. À rebours des analyses qui voient le conflit partout où des tensions se manifestent entre un projet d'aménagement et les groupes ou individus concernés, on préfère ici une définition limitée du conflit. Elle correspond à une rupture de l'ordre relationnel qui prévaut entre l'équipe-projet et les groupes avec lesquelles elle discute pour élaborer l'aménagement, rupture considérée irrémédiable et le plus souvent irréparable, marquant la fin d'un « régime d'action où prime une dépendance mutuelle entre acteurs, où ils manifestent leur attachement à la paix civile et où ils appliquent des conventions et exécutent des rituels de coopération et de conflit » (Céfaï, 2007 : 591). Dans cette perspective, le conflit se limite pour nous au recours contentieux. Deux sources de conflit peuvent être distinguées.

La première est interne à la commune. Dans ce cas, la localisation du parc solaire contrevient aux représentations spatiales locales d'un groupe qui ne se satisfait pas d'éventuelles modifications apportées au projet ou des modalités de discussion que peut présenter l'équipe-projet en réaction à ses critiques. Ce groupe a pu se structurer à l'occasion de la tension que suscite le projet localement, comme dans le cas des éoliennes à Mongène. Ce groupe peut aussi préexister au projet, comme dans le cas de Saint-Michel, mais ne pas avoir la considération de l'élite municipale de l'aménagement. Dans ces deux cas, cette dernière minore la volonté et les ressources dont disposent les groupes pour bâtir un dossier contentieux capable de faire échec au projet. Ces groupes, et en particulier leurs leaders, peuvent néanmoins faire appel à des acteurs externes, et notamment à des ADE, pour les aider dans la construction de leur argumentaire juridique.

La seconde est externe à la commune. Il s'agit la plupart du temps d'ADE structurées au niveau départemental ou régional. Le contentieux résulte alors de l'échec des négociations engagées le plus souvent directement avec l'opérateur, comme dans le cas de Lions et de Targon. L'opérateur pense alors que son projet répond aux exigences environnementales formulées par les instructeurs et qu'un juge tranchera en sa faveur si des ADE venaient à attaquer la légalité de son projet.

Dans ces deux cas, le contentieux déplace la discorde en dehors de la relation directe d'élaboration qui prévalait afin qu'elle soit tranchée par un ordre supérieur légitime, celui du tribunal, censé rationaliser une décision sur la base de normes légales. Le contentieux arrête

donc les médiations directes, mais compromet aussi la viabilité économique du projet puisqu'il empêche ou, suivant les opérateurs, handicape son financement. Il porte ainsi atteinte au principe même de son existence. D'une certaine manière, il manifeste le souhait des opposants d'empêcher la réalisation du projet et signale qu'il n'est plus question de discuter, directement ou indirectement, des modalités de sa territorialisation. L'activité de territorialisation se clôt pour nous à partir de ce moment. C'est donc sur les activités qui sont déployées avant cette rupture que nous avons centré notre attention.

Trois espaces de discussion distincts ressortent de l'analyse : institutionnelle, publique et discrète. Il s'agit en particulier de tenter de cerner l'apport et les liens qu'entretient chacun de ces espaces aux activités de territorialisation réalisées par les équipes-projet. Au-delà des résultats de l'enquête, il s'agit aussi de s'inscrire dans le prolongement des recherches qui montraient l'intérêt d'élargir le champ d'observation au-delà des activités de concertation et de débat, nécessairement publicisées sur ces questions, mais dont la visibilité masque d'autres activités d'aménagement tout aussi importantes. Comme le signale Laurent Mermet, « les recherches ne doivent donc pas trop céder à la fascination qu'exercent les procédures de concertation ou de négociation affichées comme telles, mais consacrer tout autant d'attention à des processus plus informels (négociations discrètes, rapports de force tacites...). Le caractère négocié des décisions en matière d'environnement et d'aménagement est à analyser sur la base d'un ensemble de négociations très hétérogènes, reliées entre elles et enchâssées dans des processus d'action et de décision plus larges » (2004 : 16).

Trois niveaux de résultats apparaissent ainsi à ce stade de l'exposé de nos résultats de recherche. Tout d'abord, ils concernent ces espaces de discussion, que ce soit au niveau des propriétés relationnelles qui leur sont propres ou des liens et synergies observés entre eux. Ensuite, ils permettent d'établir des liens entre la mobilisation de ces espaces et les caractéristiques sociales des équipes-projet. Enfin, ils peuvent nous aider à mieux penser les ressorts et déterminants des activités d'exploration du social et d'enquête locale, qui sont mises en œuvre par les équipes-projet.

## **1 Propriétés et synergies entre les espaces de discussion**

### 1.1 Des espaces de discussion institutionnelle à l'origine d'alliances et de transactions

Le caractère interprétatif des normes encadrant les parcs solaires fait des espaces de discussion institutionnelle des lieux de régulation, mais aussi de luttes entre les différentes autorités propriétaires des biens publics concernés par l'aménagement. Suivant les

départements, les équipes-projet sont plus ou moins soumises à l'« intensité » de ces luttes définitionnelles, en fonction de leur insertion dans les espaces de discussion. Le Var se distingue de ce point de vue des Alpes-de-Haute-Provence ou des Bouches-du-Rhône. La stricte application des normes d'aménagement et le nonaccès aux délibérations institutionnelles y réduisent les marges d'action des équipes-projet, mais les protègent aussi des jeux institutionnels et des partis pris qu'ils peuvent occasionner chez les institutions extra-étatiques. Dans les deux autres départements, l'accès aux espaces de discussion et l'interlocution directe avec les institutions facilite la mise en oeuvre de négociations, mais également d'alliances, voire de pression, par les équipes-projet. La faiblesse des coordinations et des dynamiques délibératives interinstitutionnelles les positionnent davantage comme les « pilotes indirects » d'une instruction en réaction à leur projet. La mesure du « poids » de chaque institution, des jeux d'alliances et de défiances établis entre elles et à l'aune du projet, ainsi que de leur potentialité à adopter une posture conflictuelle, s'avère alors déterminante pour mobiliser à bon escient leurs ressources politiques, institutionnelles et économiques. Deux répertoires d'actions se distinguent ou se conjuguent suivant les situations : d'une part des activités de transaction qui négocient les impacts par des compensations ou des réductions d'impacts ; d'autre part, la construction d'alliances avec des institutions qui participent au cadrage et à la légitimation du projet et de sa forme (ici notamment sa surface) dans les luttes qui les opposent aux autres institutions. Ce deuxième répertoire peut prendre une tournure discrète, comme dans l'exemple de Sabatier, où l'activité d'influence auprès de la chambre d'agriculture lui fait renoncer à la publication de l'avis défavorable qu'elle souhaitait formuler au sujet de l'occupation de terres agricoles par le projet. Mais la mise en oeuvre d'actions aboutissant à l'obtention de consentement au travers de négociations confinées, ou à l'isolement d'institutions opposées, n'est pas sans risques. L'exemple de Lions témoigne par exemple de l'autonomie d'action de chaque service au sein même de l'État déconcentré. Les liens historiques établis entre l'Autorité environnementale et les ADE peuvent être réactivés pour former une coalition d'acteurs pour la défense des biens environnementaux. La détention de capitaux relationnels facilitant l'accès aux circuits décisionnels au sein des institutions, ainsi que la connaissance locale et générale de leur fonctionnement se révèlent alors déterminantes dans la lecture des systèmes locaux et des marges de manœuvre, à partir desquels le projet s'ajuste. Mais les échecs et les réussites de chacun forgent aussi des apprentissages qui seront mobilisés par la suite. Les ressources mobilisables se conjuguent avec les apprentissages effectués par chaque équipe-projet pour constituer le mode d'élaboration institutionnelle du projet.

## 1.2 Des espaces de discussion publique renvoyés au deuxième plan

Les espaces de discussion publique n'apparaissent pas centraux parmi les espaces de discussion mobilisés par les équipes-projet dans l'élaboration des projets. Ils sont davantage relégués à des fonctions d'information ou de pédagogie du projet, et trop rarement comme espace d'élaboration. Trois formes d'utilisation peuvent être identifiées.

Ce sont tout d'abord des espaces à éviter afin d'empêcher qu'un public se constitue autour de conséquences collectives, dont l'absence de traitement pourrait aboutir à un cadrage alternatif de la justification initiale défendue par ses porteurs. À Moulès, Targon et Sabatier, les équipes-projet évitent la constitution de ces espaces et laissent ce rôle de cadrage public des projets aux procédures instituées (les enquêtes publiques), en connaissance de leur fonctionnement légitimiste (Blatrix, 1999 ; Piechaczyk, 2000 ; Pham, 2013).

Dans d'autres cas, les espaces de discussion publique apparaissent comme des instruments de légitimation de l'aménagement. À Saint-Michel, la réunion publique, au-delà de ses fonctions pédagogiques, permet à l'élite municipale de l'aménagement de capitaliser une légitimité publique de soutien au projet. Mais du point de vue du groupe impacté, situé dans le village perché, le procédé est perçu comme une manœuvre de forçage qui mènera le projet au contentieux. À Lions, la réunion publique médiatise le soutien populaire local au projet, critère mis en avant par certaines institutions pour le considérer légitime et appuyer son autorisation dans le cadre de l'instruction. Le soutien public devient dans ce cas une norme institutionnelle, utilisée à dessein par les équipes-projet.

Enfin, la réunion publique prend dans de rares cas une fonction de recueil de la maîtrise d'usage. Mongène apparaît de ce point de vue comme un cas particulier, où l'équipe-projet recherche un espace d'interlocution avec un groupe identifié. La réunion publique prend également une fonction symbolique en réponse aux attentes de concertation exprimée par une partie de la population. Cet usage restreint de la participation peut correspondre aux pratiques et modèles théorisés par « les militants de la participation », réappropriés par les professionnels de l'aménagement sous forme de « kits ». La participation se voit ici réduite à des outils fonctionnels intégrés à une procédure globale d'élaboration (Bonaccorsi, Nonjon, 2012). L'usage de cet espace de discussion publique limite finalement les discussions à l'ajustement spatial du projet, en prenant soin de maîtriser et de recadrer au besoin le débat.

## 1.3 Un intérêt manifeste des équipes-projet pour les espaces de discussion discrète

Les espaces de discussion discrète se révèlent finalement fortement investis par les équipes-

projet. À Moulès, Mongène, Targon ou Sabatier, ces espaces sont activés par les équipes-projet, car ils fournissent des lieux de transaction qui leur paraissent efficaces dans l'atténuation ou le règlement des conséquences d'un projet auprès d'individus ou de groupes. Leur satisfaction assure leur retrait des espaces de discussion publique et l'absence d'expression, par exemple sur les biens environnementaux impactés par le projet. Nos observations conduisent néanmoins à distinguer deux types d'espaces de discussion discrète : d'une part, ce qui relève de négociations entre acteurs qui ne sont pas dissimulées du public, mais dont le déroulement et les contenus sont maintenus secrets. Ces négociations concernent des intérêts sectoriels, qui ont implicitement le droit de négocier discrètement les compensations ou les modalités d'un projet. On peut parler ici d'espace discret légitime, au sens où le public accorde à ces acteurs le droit de négocier en dehors de son contrôle ce qui relève du strict intérêt des parties. D'autre part, des espaces de discussion confinée, c'est-à-dire conçus pour demeurer dissimulés, au sens où leur connaissance publique risque de défaire la transaction elle-même, qui n'a souvent de valeur que parce qu'elle est dissimulée. Leur connaissance décredibilise par ailleurs le promoteur du projet dans les autres espaces de discussion du projet, institutionnelle, discrète ou publique, insinuant le doute parmi les participants sur les mobiles des différents acteurs en présence et la crédibilité de leurs propos ou de leurs engagements.

#### 1.4 Des espaces finalement assez indépendants

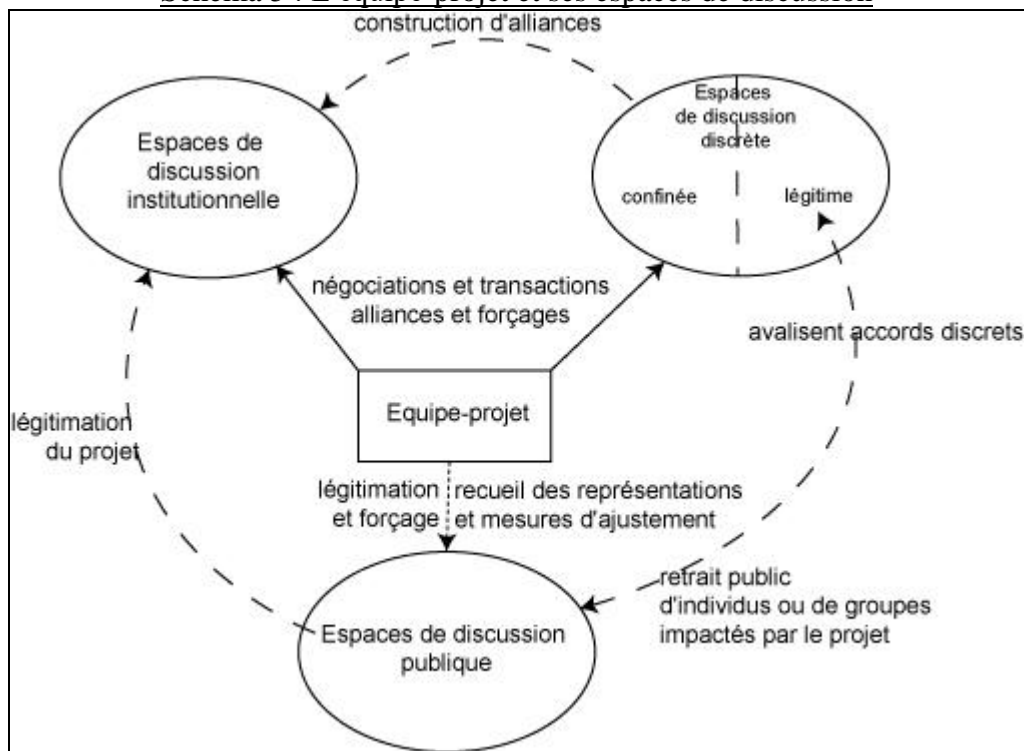
L'inventaire de l'ensemble de ces espaces de discussion fait apparaître un archipel de lieux d'élaboration, dont la totalité n'est connue de personne. Ce réseau n'est pas appréhendable par les acteurs ou les groupes qui sont associés à l'élaboration du projet. Les espaces de discussion institutionnelle ne constituent pas ou peu une référence pour les autres : on peut par exemple être surpris que les espaces de discussion publique (en dehors des enquêtes publiques) ne s'appuient pas sur leurs arbitrages pour légitimer un positionnement. En revanche, les espaces de discussion institutionnelle peuvent parfois chercher un relais public pour légitimer un positionnement, comme on l'a vu dans le cas de Lions. Par ailleurs, des relations avec les espaces de discussion discrète peuvent exister, comme on l'a vu dans le cas de Sabatier (influence sur la chambre d'agriculture). Finalement, alors qu'on aurait pu penser les discussions institutionnelles comme pourvoyeur de cadres pour les autres espaces, perçus comme subsidiaires, c'est au contraire les productions des espaces de discussion publique et discrète qui semblent davantage influencer les décisions et accords institutionnels.

Les espaces de discussion publique semblent ainsi plus indépendants que les autres espaces de



discussion. Si l'expertise de l'opérateur peut être mobilisée en réunion publique, on notera l'absence des services des institutions, qui se gardent bien d'apparaître sur ce type de scène. Les espaces de discussion discrète peuvent y être connectés, lorsque par exemple une délibération entérine implicitement un des points participant à l'accord discrètement négocié par ailleurs (comme dans l'exemple des chasseurs à Moulès). Mais il ne sera aucunement fait référence à cet accord dans l'espace de discussion publique, au risque de dévoiler une hiérarchisation dans le traitement politique des groupes sociaux et de susciter une indignation. Les espaces de discussion discrète apparaissent comme ceux qui sont explicitement les plus connectés aux autres espaces de discussion. Les arrangements auxquels ils donnent lieu s'appuient sur des décisions prises par ailleurs, et notamment dans des espaces de discussion publique (schéma 5). Mais on peut sans doute imaginer des cas, comme à Targon par exemple, où les accords tiennent compte des décisions qui sont prises au niveau institutionnel.

Schéma 5 : L'équipe-projet et ses espaces de discussion



Ainsi, lorsque Anselm Strauss déclare que « partout où il y a des ordres sociaux, il n'y a pas seulement des ordres négociés, mais aussi des ordres forcés [*coerced*], des ordres manipulés et ainsi de suite. [...] Le défi, c'est de montrer les connexions entre eux » (2006), on ne peut qu'être d'accord avec la première phrase, mais plus nuancé dans l'analyse concernant les horizons cachés que réserverait la seconde. Ces espaces apparaissent relativement indépendants les uns des autres, ou du moins témoignent de faibles circulations des accords et

décisions qui sont prises en leur sein. L'équipe-projet n'a pas intérêt à ce que circulent librement les résultats des discussions auxquelles elle se livre dans chacun des espaces, au risque de dévoiler les stratégies et postures qu'elle emprunte en fonction des protagonistes et des situations. Les ordres sociaux, avec lesquels elle interfère, sont d'autant plus stables qu'ils ne sont pas trop dérangés par d'autres ordres dont il faudrait tenir compte. En revanche, il est parfois intéressant pour elle de jeter à dessein des ponts entre les espaces afin de faciliter une prise de décision qui va dans le sens du projet. Les connexions entre les espaces ne sont donc pas « naturelles » ou ordonnancées suivant des règles sociales préétablies, mais sont activables ou suspendues en fonction du degré de maîtrise des connexions dont est capable l'équipe-projet. Les compétences réunies au sein se révèlent alors déterminantes dans la maîtrise de l'ajustement du projet aux différents ordres sociaux qui l'entourent.

## **2 La cohésion de l'équipe-projet autour du modèle d'élaboration**

La territorialisation des centrales PV au sol mobilise différents espaces de discussion institutionnelle, publique et discrète, à partir desquels l'équipe-projet établit des transactions qui compensent les conséquences spatiales de ces aménagements. Pour chacun de ces espaces, opérateur et élite municipale de l'aménagement ont plus ou moins capitalisé une expérience, qu'ils remobilisent au moment de l'élaboration du parc solaire. Du fait de la nouveauté de ces aménagements, peu d'opérateurs ont suffisamment de pratique qui permettrait d'établir une méthodologie type. Mais, à la différence des acteurs de l'architecture, la profession n'est pas en quête d'« inventions méthodologiques » qui viseraient à s'adapter « aux perspectives théoriques, aux contraintes du terrain et de la commande » (Grosjean, Thibaud, 2001 : 5). Elle cherche davantage à arrêter des pratiques stables et jugées efficaces afin de réduire les coûts de ce qu'elle considère finalement comme des équipements dont l'installation a vocation à être standardisée. La méthodologie d'élaboration est par ailleurs en partie déterminée par la conception politique que l'élite municipale de l'aménagement conçoit à l'endroit du projet. La conjonction des conceptions de l'opérateur et de cette élite constitue celle de l'équipe-projet pour chaque projet spécifique.

En ce sens, trois modèles d'élaboration peuvent être distingués. Ils doivent être compris comme des idéaux-types au sens wébérien, c'est-à-dire comme la « construction d'une activité strictement rationnelle en finalité » (Weber, 1995 : 31), compréhensible grâce à son évidente univocité, et qui permet de comprendre, à partir des déviations observées par rapport à ces types, « l'activité réelle influencée par des irrationalités de toutes sortes (affections, erreurs...) » (*ibid.*). Ces idéaux-types permettent ainsi de décrire les schèmes sociaux qui

guident les acteurs dans leur association pour former des équipes-projet.

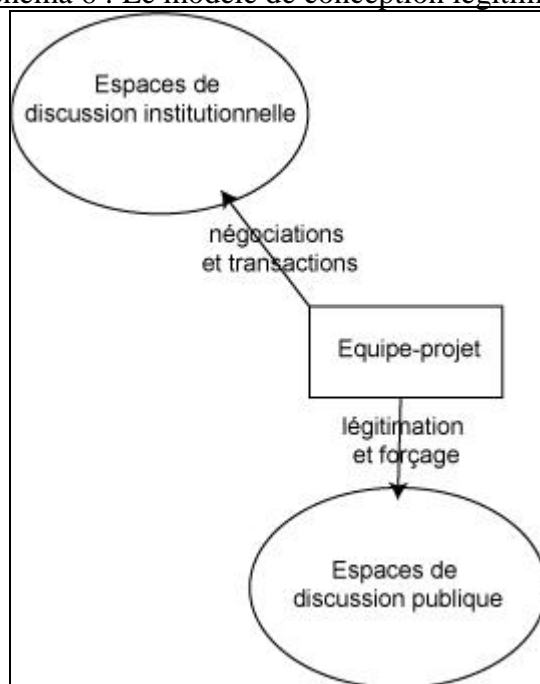
## 2.1 L'équipe-projet légitimiste

Dans ce premier modèle, l'équipe-projet prend une posture légitimiste. Ses membres pensent qu'ils représentent l'intérêt général communal que confère l'élection au suffrage universel. L'élaboration du projet s'effectue au travers d'une stricte division des tâches : l'opérateur prend en charge les conceptions techniques et administratives ; l'élite municipale de l'aménagement, qui considère avoir une connaissance suffisante des usages et des représentations spatiales du territoire communal, assure l'intégration politique et sociale de l'aménagement. Le projet n'a donc pas besoin d'être élaboré à partir des différents groupes et individus, en lien avec l'espace impacté. Il doit avant tout être conforme aux attendus techniques formulés par l'État au travers de ces services, seule autorité supérieure à celle du conseil municipal dans la définition des usages du sol. Une fois élaboré à huis clos avec les partenaires institutionnels, le projet est présenté à la population. Il ne s'agit pas pour l'équipe-projet de débattre de son utilité, déjà actée par le biais de l'élection, mais de rendre compte et de valoriser l'activité de la municipalité auprès de ses administrés. Seuls les espaces de discussion institutionnelle et publique sont investis dans ce modèle (schéma 6). Si le projet rencontre des oppositions, les contestataires sont dénoncés comme minoritaires, antidémocratiques, et relevant de ce que la littérature a appelé le syndrome NIMBY<sup>1</sup>. Les disqualifier ainsi relève d'une opération de cadrage, dénonçant une attitude individualiste, en opposition avec les intérêts généraux communaux (nouvelles ressources) et nationaux (mix énergétique, réduction des GES) qu'est censé représenter le projet. Les opposants n'ont alors d'autres recours que le contentieux, tandis que l'équipe-projet pense détenir suffisamment de ressources politiques et juridiques pour défaire cette opposition. L'élite municipale de l'aménagement, qui entretient des relations d'échange avec le système politico-administratif départemental, attend du préfet qu'il juge en sa faveur les recours gracieux déposés par les opposants, qui s'avoueront alors vaincus. L'opérateur sécurise juridiquement son projet en amont, en prévision d'un éventuel procès.

---

<sup>1</sup> Acronyme de l'expression anglaise « Not in my backyard », traduite littéralement par « Pas dans mon jardin » et signifiant « d'accord » mais à condition que ce soit chez les autres.

Schéma 6 : Le modèle de conception légitimiste



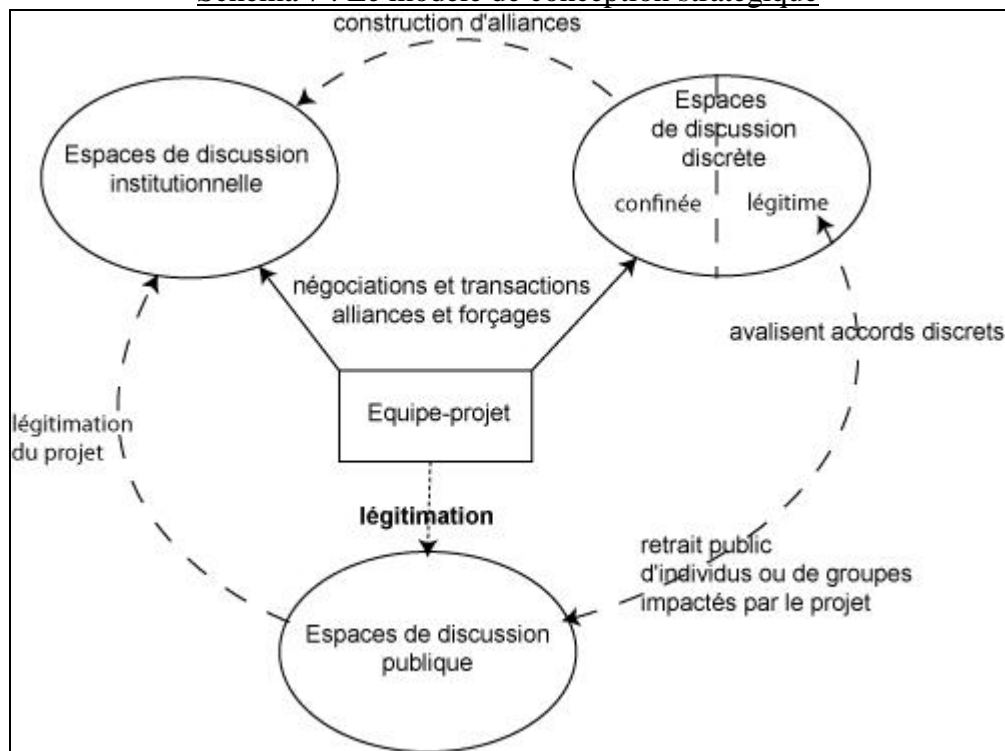
Ce modèle correspond finalement à l'élaboration routinisée d'un aménagement, pour lequel ses concepteurs répètent des techniques et procédures déjà éprouvées par ailleurs. L'aménagement d'un parc solaire doit, à leurs yeux, se dérouler comme tant d'autres aménagements localisés sur la commune ou ailleurs (canaux, barrages, lignes électriques, ronds-points, agrandissement de routes, station d'épuration...) qui ont suivi des protocoles normalisés de réalisation sans susciter de réactions particulières. L'absence d'expérience communale conflictuelle conjuguée à une conception normalisée chez l'opérateur favorise cette conduite routinière d'élaboration. L'équipe-projet pense avoir accumulé suffisamment de connaissances pour ne pas concevoir le projet comme une nouvelle expérience, source d'apprentissages. Il s'agit avant tout de répéter des pratiques dont on a pu jauger l'efficacité par ailleurs. Le cas de Saint-Michel correspond en partie à ce type, même si l'élite municipale de l'aménagement a usé d'espaces de discussion discrète pour disqualifier les opposants et mobiliser des soutiens au projet lors de l'enquête publique. Ce modèle peut également décrire en partie le mode d'élaboration adopté à Lions, même si l'utilisation d'espaces de discussion publique y relève davantage d'une conception stratégique.

## 2.2 L'équipe-projet stratège

Dans le deuxième modèle, la légitimité du projet est à construire, mais en dehors de tout espace de discussion publique. Les discussions publiques sont en effet perçues comme des lieux potentiels de constitution d'un public qui risquerait de faire du projet un problème public. Si un espace de discussion publique doit néanmoins être mobilisé pour le projet (en

lien avec des habitudes communales par exemple), il sera réduit à la transmission d'informations. Mais s'il n'apparaît pas indispensable au projet, son utilisation sera évitée. Ce sont les espaces de discussion discrète et institutionnelle qui vont être principalement investis. L'équipe-projet y déploie des manœuvres de négociation, d'alliance et de forçage, qui nécessitent parfois l'établissement de liens entre les différents types d'espaces (schéma 7).

Schéma 7 : Le modèle de conception stratégique



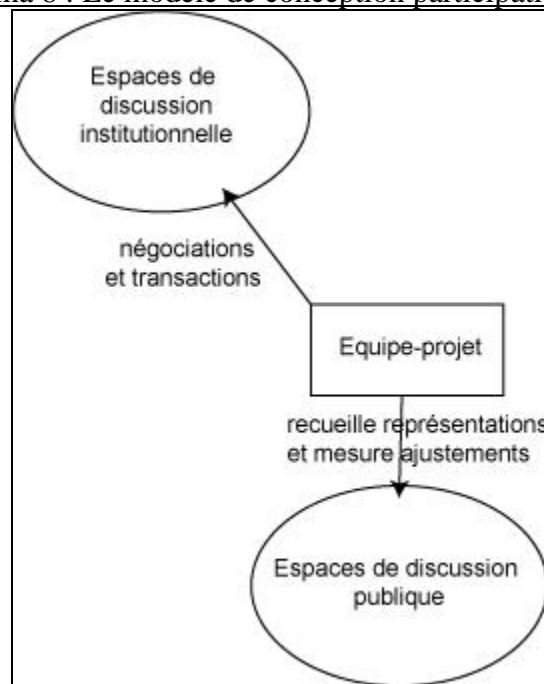
Cette architecture d'élaboration complexe et dynamique demande à l'équipe-projet une connaissance fine des acteurs, qu'il est souvent nécessaire de réactualiser, en fonction des actions menées dans les différents espaces et de l'évolution des positionnements. L'équipe-projet doit être vigilante dans les actions qu'elle réalise, au risque de dévoiler des manœuvres qu'elle souhaite cacher à certains acteurs. Il lui faut donc partager régulièrement l'information et penser, au fur et à mesure que l'élaboration avance, les changements de situation, les actions à mettre en œuvre, leur éventuelle coordination, les points sur lesquels il est nécessaire de rester vigilant... Elle doit finalement penser ses actions dans une démarche expérimentale, au sens où « l'expérience fait que ce dont il est fait une expérience et la manière dont l'expérience est menée s'avèrent les deux aspects d'une même opération » (Zask, 2005 : 34). Ce mode de conception appelle à une réflexivité sur la manière dont sont réalisées les actions et les conséquences et effets synergiques qu'elles entraînent. Il nécessite ainsi une intense activité de coordination et des temps communs de réflexion et de régulation. Ce mode de conception demande une énergie, une disponibilité et une mobilisation des acteurs de

l'équipe-projet bien plus importante que dans le modèle légitimiste. Sabatier ou Moulès relèvent à différents niveaux de ce modèle.

### 2.3 L'équipe-projet participationniste

Le troisième modèle s'appuie essentiellement sur les espaces de discussion institutionnelle et publique (schéma 8), mais avec une visée différente de celle du modèle légitimiste. L'espace de discussion publique devient central dans l'élaboration, car il permet de recueillir les valeurs et usages de l'espace, portés par des groupes sociaux « éloignés » de l'élite municipale de l'aménagement. En effet, si l'élite municipale de l'aménagement peut traduire les demandes des groupes sociaux qui lui sont proches, elle se sait plus distante des nouveaux venus sur sa commune, avec lesquels des conflits ont pu déjà avoir lieu. Ces espaces de discussion publique permettent à la fois de bien saisir leurs attentes vis-à-vis du projet et de répondre à leur demande de concertation. Le projet doit en contrepartie être ajusté à leurs demandes au risque d'activer leur mobilisation.

Schéma 8 : Le modèle de conception participationniste



L'équipe-projet ne prend pas forcément une forme intégrée comme dans le modèle stratégique. C'est davantage l'opérateur qui invite l'élite municipale de l'aménagement à user de méthodes participatives. Il apporte une ingénierie de la participation, dont les pratiques et modèles théorisés par « les militants de la participation » ont été réappropriés par les professionnels de l'aménagement sous forme de « kits » (Bonaccorsi, Nonjon, 2012). La participation est présentée à la fois comme un outil fonctionnel et performatif, intégré à une

procédure globale d'élaboration, mais dont on maîtrise le fonctionnement afin d'éviter les « débordements » craints par l'élite municipale de l'aménagement. De fait, sans aller jusqu'à une division stricte du travail politique et technique, comme décrit dans le modèle légitimiste, une certaine distance s'établit entre l'opérateur et l'élite municipale de l'aménagement. En termes formels, elle permet de mettre en scène, lors de la concertation, la répartition des rôles techniques et politiques entre ces deux acteurs dans la présentation du projet. Cela crédibilise d'autant ces espaces de discussion publique et facilite une prise de parole que l'on sait contrainte dans les espaces villageois. Dans le fond, cette prise de distance de l'opérateur correspond à sa volonté de se dégager du système d'allégeance et d'opposition établi localement autour de l'élite municipale de l'aménagement. Elle lui permet à la fois de construire sa propre attention à la population, à côté du filtre proposé par l'élite municipale, mais aussi de rentrer directement en contact avec certains groupes ou individus en revendiquant son autonomie dans l'élaboration du projet. Ce modèle correspond en partie au processus observé à Mongène.

#### 2.4 Sous ces modèles d'élaboration, des modèles d'affaire

On peut voir aussi derrière chaque modèle une économie d'élaboration des projets qui est bâtie à partir du rapport au risque contentieux.

Dans le modèle légitimiste, le contentieux est intégré dans le système économique et technique de l'opérateur. La standardisation de l'élaboration réduit d'autant les coûts de développement et permet de multiplier les projets. Ceux-ci sont ensuite triés en aval, en fonction du rapport entre leur potentiel de conflictualité et leur sécurisation juridique. Ce modèle vaut davantage pour un opérateur bénéficiant d'une offre importante de terrains, comme les grands groupes énergétiques français. Cette intégration du risque contentieux dans le processus d'élaboration s'accorde implicitement avec les pratiques de forçage utilisées par l'élite municipale de l'aménagement pour légitimer localement son projet.

À l'inverse, les deux autres modèles orientent leur élaboration en direction de l'évitement du conflit. Il faut résoudre les tensions sur les usages des terrains au cours du processus d'élaboration, pour éviter en aval les conflits de cadrage sur l'utilité publique de l'aménagement. Mais les économies d'élaboration, c'est-à-dire les moyens alloués et leur organisation, diffèrent selon ces deux modèles.

Les opérateurs défendant un modèle participationniste ont été davantage confrontés aux contentieux. Cette expérience leur a montré qu'il est très coûteux et risqué d'éviter un débat

local sur l'utilité du projet. Aborder simultanément la gestion des impacts du projet et le débat général sur son utilité publique permet de contenir la montée en généralité des groupes concernés et la construction d'un public. Ce type d'opérateur trouve un écho à cette approche auprès d'élites municipales de l'aménagement ayant vécu des expériences conflictuelles sur leur commune ou dont la population formalise une demande de participation.

Les opérateurs défendant un modèle stratégique ont été moins soumis à des conflits. Ils ne sont pas ou moins sensibilisés à l'ingénierie de la participation. Ils retirent de leur expérience et de celle collectée au travers de leur réseau professionnel qu'elle ne permet pas de répondre à des situations conflictuelles. La demande de concertation publique est considérée comme un signe de contestation du projet, qui risque d'être attisée plutôt qu'apaisée si l'équipe-projet y répond favorablement. L'activité d'aménagement va donc privilégier l'interlocution bilatérale avec les groupes et les individus impactés. Ce modèle entraîne des coûts d'élaboration plus élevés, puisqu'il ne mutualise pas, au travers de discussions publiques par exemple, un cadrage partagé du projet et le recueil des conséquences ressenties par la population. Ce surinvestissement traduit toutes les craintes de ces opérateurs vis-à-vis du contentieux et des discussions publiques qui peuvent être à leur origine. Les élites municipales de l'aménagement qui sont peu sensibles à la démocratie participative et jugent fragile la légitimité du projet préféreront ce type d'opérateur, malgré les coûts élevés et les risques qu'occasionne l'usage de discussions discrètes.

## 2.5 Un risque conflictuel rapporté aux pratiques d'ajustement

Ces trois modèles d'élaboration distincts caractérisent enfin des dispositions singulières à l'ajustement des projets, facteurs de réduction ou d'aggravation de la conflictualité.

Les grands groupes nationaux ou leur filiale intéressent des élites municipales de l'aménagement à la recherche d'opérateurs fiables et relativement autonomes. Moins sensibilisées aux nouveaux risques conflictuels liés à la présence récente de populations aux pratiques contemplatives de la nature, les équipes-projet ainsi formées conçoivent les parcs solaires comme des opérations d'aménagement conventionnelles. La territorialisation s'effectue au travers d'une stricte division des tâches : l'opérateur prend en charge les conceptions techniques et administratives ; l'élite municipale de l'aménagement assure l'intégration locale de l'aménagement en s'assurant de la réception positive du projet par les groupes avec lesquels elle est en lien. Une fois élaboré à huis clos, le projet est présenté à la population, moins pour recueillir les usages spatiaux susceptibles d'être ajustés le projet, que pour rendre compte de l'activité de la majorité municipale ou pour constituer des preuves de



concertation en cas de contentieux. Dans cette configuration organisationnelle, l'utilisation d'espaces naturels augmente fortement le risque conflictuel, et ce pour deux raisons. D'une part, l'opérateur privilégie la sécurisation juridique de son projet aux dépens de son ajustement aux représentations spatiales. D'autre part, le conflit est davantage perçu par l'élite municipale de l'aménagement comme un rapport normalisé entre groupes sociaux concurrents, dont la régulation sera prise en charge par les règles tacites de médiation locale. En cas de désaccord entre groupes, les conflits doivent être tranchés par les élections municipales ou l'arbitrage du préfet. Plus l'élite municipale de l'aménagement est encore dominée par des autochtones faiblement socialisés aux catégories politiques des nouvelles populations, plus elle pensera ces règles encore en vigueur localement. Au contraire, les populations allochtones ne s'y sentent pas tenues et n'ont pas de scrupules à utiliser le contentieux en cas de désaccord.

À l'inverse, les entreprises des ENR issues de l'éolien ont tendance à intéresser des élites locales socialisées au conflit, mais l'expérience éolienne précédente leur fait privilégier les discussions publiques pour ajuster les projets. Elles permettent de recueillir les valeurs et usages de l'espace portés par des groupes sociaux « éloignés » de l'élite municipale de l'aménagement. En effet, si elle peut traduire les demandes des groupes sociaux qui lui sont proches, elle se sait plus distante des nouveaux venus sur sa commune, avec lesquels des conflits ont pu déjà avoir lieu. Ces discussions permettent à la fois de saisir leurs attentes vis-à-vis du projet et de répondre à leur demande de concertation. Le projet doit en contrepartie être ajusté à leurs demandes au risque d'activer leur mobilisation.

Les entreprises des ENR spécialisées dans le solaire auront tendance à intéresser des élites locales plus souvent socialisées au conflit et à la complexité de l'ajustement aux différentes représentations spatiales des groupes sociaux présents sur la commune. Essentiellement guidée par l'évitement du conflit, l'activité de l'équipe-projet se concentre sur la réduction des conséquences du projet, en négociant directement et discrètement avec les groupes et acteurs concernés. Les discussions publiques sont en effet perçues comme des lieux potentiels de rassemblement des personnes concernées qui risquerait de faire du projet un problème public et de se constituer par là en « public ». Cette architecture d'élaboration appelle une connaissance précise des groupes et acteurs potentiellement concernés. Cette connaissance est forcément insuffisante au début du projet, mais celui-ci participe à sa réactualisation au fur et à mesure des actions menées dans les différents espaces et de l'évolution des positionnements, au risque de dévoiler des manœuvres alors potentiellement source de conflits.

Ces postures d'élaboration ne sont pourtant pas forcément figées. Si chaque opérateur privilégie un modèle, l'évolution de ses pratiques dépend de sa situation d'apprentissage. Chacun sera d'autant plus intéressé à expérimenter de nouveaux modes de territorialisation, à enquêter les territoires qu'il investit, à chercher les modes transactionnels assurant la réalisation des projets, qu'il considère que son modèle n'est pas abouti et qu'il peut encore s'enrichir. C'est aussi dans cette tension entre standardisation et expérimentation que se constituent les équipes-projet et leur rapport à l'élaboration des projets.

### **3 Une élaboration entre standardisation et expérimentation**

La réalité sociale dans laquelle se meuvent les acteurs fait parfois déroger à ces horizons normatifs. Tout projet de centrales PV au sol apporte forcément son lot d'imprévus, d'incidents, que l'équipe-projet doit prendre en charge.

Ainsi, un élu défendant une position légitimiste sur une scène publique peut user d'arrangements discrets dans des espaces plus confinés. Une équipe stratège peut être amenée à organiser une réunion publique parce que la situation l'y oblige. Une équipe participationniste peut user d'espaces de discussion discrète pour éviter l'expression publique d'un acteur dans la réunion de concertation qu'elle a prévu d'organiser. Bref, les équipes-projet ne sont pas contraintes à une utilisation normative des différents espaces de transactions qui s'offrent à elles. En revanche, l'utilisation des différents répertoires d'action qu'offre la diversité de ces espaces appelle une maîtrise des différents ordres sociaux qui les régissent. Chaque espace comporte ses propres règles sociales encadrant ce qui peut et ce qui ne peut pas être dit. Il est alors risqué de s'y aventurer sans une connaissance minimale.

C'est dans sa capacité d'investigation de ces différentes scènes sociales que l'équipe-projet parvient à couvrir l'ensemble des conséquences que provoque l'implantation d'une centrale PV au sol. Il lui faut proposer les transactions qui conduiront à l'acceptation de son aménagement. Si une partie de ces transactions sont déjà normalisées par les autorités chargées des biens publics impactés, on a vu que ces normes pouvaient être négociées, notamment parce que leurs conséquences n'ont pas de compensation établie *a priori*. En tant que nouveaux aménagements, les parcs solaires n'ont pas encore stabilisé au travers de normes institutionnalisées toutes les conséquences de leur territorialisation. Il y a donc toujours une part d'enquête dans la recherche des solutions qui compenseront les conséquences. De ce point de vue, les équipes-projet sont différemment pourvues en schèmes de connaissance pour à la fois anticiper les conséquences et proposer des solutions idoines.

Celles qui sont issues de l'éolien ont capitalisé des pratiques transposables aux parcs solaires, mais aussi des habitudes qui se révèlent inappropriées pour ces aménagements. D'autres n'ont pas cette expérience de l'éolien et peuvent souffrir de ce déficit, mais bénéficient d'une forme de « virginité » dans l'invention de solutions propres aux questions solaires. D'autres enfin capitalisent des solutions propres aux centrales PV au sol et standardisent peu à peu leur élaboration. Bref, les équipes-projet, en fonction des ressources sociales et cognitives que leur confère leur composition, se situeront différemment sur un continuum allant d'une élaboration standardisée à une expérimentation vierge de toutes connaissances préalables.

Entre ces deux pôles, les équipes-projet adoptent un positionnement exploratoire en fonction de leur degré d'assurance dans la maîtrise des conséquences du projet. Nos trois idéaux-types séparent de ce point deux relations différentes aux populations susceptibles de se constituer en public face aux conséquences qu'engendrerait l'aménagement.

Les différences observées entre d'une part les cas de Moulès, Mongène et Sabatier et, d'autre part, ceux de Saint-Michel, Targon et Lions, s'apparentent en un sens à celles que Bruno Latour décrit concernant la construction de la parole politique. En référence au travail politique réalisé par les élus, il différencie d'une part celui « qui se met à dire vrai parce qu'il parcourt à *nouveaux frais* l'ensemble du mouvement qui va de la multitude à l'unité puis de celle-ci à celle-là, en vérifiant deux fois, à l'aller comme au retour, qu'il n'y a pas de rapport *direct* entre la multitude et son unité », et d'autre part celui qui « commence à mentir dès qu'il interrompt le parcours et se met à puiser dans une sorte de capital politique, attendant d'être obéi, confiant dans le fait qu'il est bel et bien *une fois pour toutes* le porte-parole de l'unité » (Latour, 2002 : 156). Cette opposition entre deux postures souligne selon nous une « logique de la méthode » (Dewey, 2005 : 304) entre les équipes-projet dans leur rapport d'élaboration au projet, qui oppose :

- d'une part, une routine d'aménagement, guidée par l'application d'instruments standardisés en fonction des différentes situations que rencontre le projet. Elle suppose une bonne connaissance de l'ensemble des situations sociales d'aménagement possibles, et une forme d'« encodage » (Lascoumes, 2001) de leur résolution dans des procédures standardisées. Ainsi, dans les cas de Saint-Michel et de Lions, les équipes-projet se conduisent comme des fonctionnaires, dont les activités sont « normalisées et uniformes » (Dewey, 2005 : 146). La posture légitimiste adoptée par les élites municipales de l'aménagement renforce d'autant plus cette conception « canalisée » de l'aménagement qu'elle autorise des pratiques de forçage.

- d'autre part, ce que Dewey nomme un régime d'enquête, soit une relation à la situation d'aménagement dans laquelle le monde s'invente et s'éprouve selon un processus graduel qui ne sépare pas la réflexion et l'action, l'engagement du sujet et de l'objet, mais les contient « dans une même totalité » pour finalement amener une nouvelle réalité à l'existence (Dewey, 1958 : 8). Les équipes-projet à Mongène, Moulès ou Sabatier expérimentent, au sens où elles éprouvent les conséquences de leurs propres activités. Cela ne veut pas dire qu'elles sont dépourvues de concepts, principes généraux, théories, qu'elles capitalisent à mesure que grandit leur expérience, mais ces connaissances, formulées en mesures et propositions d'actions, sont « traitées comme des hypothèses de travail, non comme des programmes auxquels il faudrait adhérer et qu'il faudrait exécuter de façon rigide » (*ibid.* : 305). Ici, que les pratiques soient stratégiques ou participationnistes, elles relèvent pour nous de ce même régime d'enquête, au sens où les activités sont considérées comme exploratoires et ne prédéterminent pas de solutions *a priori*.

Les postures adoptées par l'élite municipale de l'aménagement apparaissent déterminantes dans la conduite de l'élaboration du projet. Les différences observées entre strict système représentatif, délibération et euphémisation/dissimulation de la décision, postures le plus souvent imposées par l'élite aux opérateurs, induisent des canaux d'élaboration déterminés.

Ces déterminations peuvent être combattues par les opérateurs, qui apparaissent plus réflexifs que les élites municipales de l'aménagement sur leurs pratiques. On se souvient d'Omega à Mongène, qui a évolué dans ses pratiques d'aménagement et qui cherche dorénavant à se dégager des pratiques politiques de l'élite municipale de l'aménagement. Néanmoins, cette prise de distance n'est pas facilement mise en œuvre par les opérateurs. D'une part, parce qu'ils sont sélectionnés par les élites municipales de l'aménagement et non l'inverse. Un opérateur souhaitant développer des pratiques de territorialisation de manière autonome ne sera pas choisi par une élite municipale de l'aménagement qui souhaite garder le contrôle des interactions avec sa population. D'autre part, les opérateurs n'ont pas forcément conscience de la détermination de leur activité d'aménagement par les canaux de la pratique politique locale. L'élite municipale de l'aménagement a des groupes sociaux et des modes d'aménagement acceptés localement une connaissance dont les opérateurs ne peuvent se prévaloir. Il faut qu'ils aient mis en doute la connaissance qu'elle apporte pour se sentir légitimes à mettre en œuvre des pratiques autonomes de territorialisation. Or, à moins qu'ils ne les dissimulent, ces pratiques risquent de les disqualifier auprès des élites municipales de

l'aménagement au moment du choix de l'opérateur.

Dès lors, si les liens entre mode de légitimation et pratique de territorialisation paraissent établis autour de trois pôles (légitimiste, stratège et participationniste), s'agit-il pour autant d'activités politiques ordinaires, ou sont-elles aiguillées par une lecture sociohistorique du contexte de territorialisation ? Les élites municipales de l'aménagement de Mongène et de Moulès auraient-elles eu la même manière de territorialiser leur parc solaire si elles n'avaient pas eu l'expérience d'un conflit quelques années auparavant ? Celle de Saint-Michel pourrait-elle avoir une activité d'enquête sur d'autres thématiques politiques qu'elle juge risquées ? La conscientisation d'un changement social conduit-elle l'élite municipale de l'aménagement à adopter une activité politique d'enquête ou celle-ci est-elle ordinaire ? S'applique-telle à tous les domaines de politique publique ou seulement dans ceux où sont identifiés des changements sociaux ? Ces questions nous invitent à porter une plus grande attention aux conditions qui président à la réception de ce type de projet d'aménagement par l'élite municipale de l'aménagement. C'est en effet largement en fonction de ce Pierre Lascoumes nomme un « déjà-là » (1994), structuré à notre sens localement par les relations établies entre les différents groupes sociaux autour de questions d'aménagement similaires, auquel l'élite municipale de l'aménagement se réfère pour choisir ou non d'accueillir un parc solaire, ainsi que le mode de territorialisation qui lui semblera idoine pour troubler le moins possible la structure sociale locale. Ces éléments peuvent également en partie expliquer la conflictualité ou non des projets. C'est ce que nous allons essayer d'établir dans la troisième partie de cette recherche.

## **TROISIEME PARTIE :**

### **DES PROJETS PRIS DANS DES ORDRES LOCAUX D'AMENAGEMENT**

L'espace social n'est pas une chose parmi les choses, un produit quelconque parmi les produits : il enveloppe les choses produites. Il résulte d'une suite et d'un ensemble d'opérations, et ne peut se réduire à un simple objet. Effet d'actions passées, il permet des actions, en suggère ou en interdit. (Lefebvre, 1974 : 88-89)

Les deux premières parties ont montré les effets des politiques publiques et les activités d'élaboration des projets propres à atténuer la conflictualité autour des parcs solaires, mais aussi ceux qui favorisent l'apparition de conflits. Cette troisième partie s'intéresse aux effets liés aux représentations spatiales qui guident les décisions de l'élite municipale de l'aménagement. Ces représentations de l'aménagement du territoire communal forment à notre sens un *ordre local d'aménagement*. Il s'agit d'un pré-pensé de l'aménagement communal qui organise les possibilités d'aménagement du territoire et leurs modalités de mise en œuvre.

Ces ordres présentent plusieurs effets en matière de réception des projets de parc solaire : ils les filtrent en amont de leur élaboration en décidant de l'intérêt des municipalités pour ce type d'équipement ; ils fabriquent des justifications et modèlent les projets à partir des visées municipales du développement local. L'inscription des projets de parc solaire à l'intérieur d'ordres locaux d'aménagement participe donc en partie à leur implantation pacifiée, dans la mesure où ces ordres concourent à prévenir des réceptions négatives par des localisations, des modes et formes d'aménagement, ainsi que des justifications adaptées. Les représentations spatiales subsumées au travers des ordres locaux d'aménagement peuvent cependant contrevenir à celles d'autres groupes installés sur la commune, ou à celles d'institutions riveraines ou intervenant sur la commune, et être source de conflits.

Cette perspective appelle néanmoins un certain nombre de précisions quant à la définition et à l'application d'un concept aussi structurant que celui d'ordre local d'aménagement pour décrire les processus sociaux qui participent à la territorialisation des parcs solaires.

L'utilisation du concept d'ordre, dans les domaines social, politique ou économique, veut le plus souvent décrire l'existence d'une volonté supérieure qui voudrait arranger avec régularité les éléments d'un ensemble les uns par rapport aux autres. Appliqué à l'espace et au territoire, ce concept s'avère néanmoins problématique. L'ordonnement d'un territoire selon une orientation univoque et transcendante présente des difficultés d'application à au moins deux niveaux. D'une part, les sous-espaces qu'il englobe comportent des particularités qui

réclament des traitements singuliers, gênant ainsi l'organisation hiérarchisée que soutient tout ordre. D'autre part, ces sous-espaces recèlent des fonctionnements propres, dont certains s'avèreront contraires à ceux voulus par un ordre supérieur et susceptibles de le faire dévier de son intention initiale.

Dans les années 1970, Henri Lefebvre tente de remédier à cet écueil en proposant une lecture dédoublée de l'ordre urbain. La ville serait le fruit de la rencontre entre un ordre lointain, renvoyant aux institutions (État, Église, Justice), aux codes juridiques (lois, décrets) et aux principes moraux (rituel de politesse, règles de civilité), et un ordre proche, correspondant aux relations sociales directes et à l'immédiateté de la vie quotidienne (Lefebvre, 1972). L'espace conçu, se rapportant à la ville pensée, rationalisée, découpée et agencée par ceux qui ont le pouvoir de faire la ville, se confronterait à l'espace vécu des représentations des habitants et des usagers. La production de la ville ou du territoire serait le produit d'une confrontation opposant d'un côté des dominants, cherchant à organiser le monde selon une vision bien définie et, de l'autre des dominés la subissant et y opposant des résistances. Cette vision autoritaire du pouvoir territorialisé a depuis été largement critiquée. Plusieurs auteurs resituent ses décisions à l'intérieur de systèmes d'interdépendance, en interne et en externe, avec lesquels le pouvoir local doit composer (Giddens, 1994) ou s'associer (Gaudin, 2002 ; Négrier, 2005). On voudrait néanmoins ici revisiter la vision surplombante et permanente de l'ordre spatialisé proposée par Lefebvre à partir de l'exemple de l'implantation de parcs solaires en région PACA. Il offre à notre sens un cas d'étude pour penser la relation entre l'élite municipale de l'aménagement, ses décisions et les populations et acteurs présents sur le territoire communal.

On a déjà vu que l'élite municipale de l'aménagement correspond aux agents politiques et techniques affiliés à la majorité municipale et mobilisés par le maire pour décider et élaborer des projets d'aménagement. Leur recrutement s'appuie sur leur intérêt pour la thématique de l'aménagement, la compatibilité de leurs représentations spatiales et leur connaissance des groupes et acteurs locaux. Ils forment un groupe fortement structuré par les exercices collectifs de conceptualisation spatiale auxquels engage la pratique de l'aménagement communal.

L'utilisation du concept d'ordre veut ainsi décrire le fonctionnement de la courte séquence d'évaluation opérée par cette élite lorsqu'un projet de parc solaire est proposé par un opérateur. Seule la municipalité détient en effet le pouvoir de changer la destination des sols communaux, condition préalable à la possibilité d'existence d'un projet de parc solaire.

L'opérateur attend donc de connaître l'avis de l'élite avant de s'engager dans l'élaboration du projet. Cependant, l'élite méconnaît les spécificités pratiques qu'induit la localisation d'un parc solaire sur le territoire communal lorsqu'elle donne son consentement. En conséquence, cette évaluation ne consiste pas en une épreuve de réflexivité qui s'équipe en calcul et en raisonnement pour mesurer les ajustements et les risques associés à cette décision. Elle relève essentiellement d'une appréciation collective formulée à partir d'une représentation partagée et intériorisée de l'aménagement du territoire. Cette représentation, parce qu'elle ordonne l'ensemble du territoire en établissant des équivalences, des régularités, des différenciations et des classements entre les différents espaces, s'apparente à un ordre local d'aménagement. En transposant le projet à l'intérieur de cet espace hiérarchisé, l'ordre le modèle par une localisation, un dimensionnement et des modalités d'aménagement qui sont jugés adaptés.

L'ordre local d'aménagement n'est cependant pas exclusif d'autres processus de territorialisation. On a vu dans le chapitre deux que de nombreux projets sont abandonnés après la décision de la municipalité d'autoriser l'opérateur à s'engager dans leur élaboration, suite à la découverte de freins ou de difficultés qui n'avaient pas été perçus par l'élite municipale en première lecture. La deuxième partie a également montré les ajustements qui sont opérés par les équipes-projet au cours des processus d'élaboration des projets. Les ordres d'aménagement ne sont donc pas les seuls mécanismes sociaux à présenter des effets de tri, d'ajustement et de justification.

Il est aussi nécessaire de distinguer les effets de localisation propre à des ordres locaux d'aménagement, d'effets liés aux caractéristiques spatiales de la région PACA. Des contraintes spatiales freinent l'implantation des parcs solaires (protections environnementales, éloignement des points de raccordement au réseau de distribution de l'électricité, prix élevé du foncier, densité démographique). Elles font ressortir par défaut des espaces où ces implantations apparaissent plus faciles. Ces espaces, repérés au travers des systèmes d'information géographique, vont prioritairement intéresser les opérateurs qui concentrent leur activité de démarchage sur certaines communes. Les localisations observées sont ainsi en partie le résultat du travail de prospection mené par les opérateurs auprès des municipalités qui réunissent le plus grand nombre de conditions spatiales facilitant l'implantation des projets.

Néanmoins, des espaces contraignants accueillent aussi des projets et, inversement, des espaces libres d'obstacles à leur implantation n'en ont pas attiré. Les contraintes d'implantation ne suffisent pas à expliquer la diversité des localisations observées. D'autres



variables, liées à la richesse des communes, à leur croissance démographique ou à la présence d'installations de production d'électricité, font voir des régularités distinctes de celles spatiales dans l'implantation des projets. Elles invitent à penser des adéquations entre des représentations du développement local portées par l'élite municipale et les formes d'aménagement que revêtent les parcs solaires, indépendamment des contraintes physiques que présentent les territoires communaux. Dans cette perspective, les localisations de projets de parc solaire apparaissent comme le résultat d'un processus de tri et de mise en cohérence qui est opéré par les ordres locaux d'aménagement des municipalités démarchées par les opérateurs.

Pour typifier ces ordres locaux d'aménagement et leurs effets associés, l'argumentation procédera en quatre temps.

Le chapitre sept regroupe les trois premiers temps de la démonstration. En premier lieu, on montrera que la localisation des parcs solaires ne correspond qu'en partie à un phénomène spatial. Ces variables apparaissent comme des contraintes ou des facilités qui orientent plus qu'elles n'expliquent les localisations observées. Ces résultats invitent en deuxième lieu à prendre au sérieux les marges d'autonomie dont bénéficierait le pouvoir municipal. Les changements qui ont affecté les municipalités depuis les premières lois de décentralisations et, parallèlement, la faiblesse des contre-pouvoirs qui pourraient s'opposer à leur décision d'aménagement, rendent compte de l'intérêt financier qu'elles trouvent dans l'accueil de ce type d'aménagement. Enfin, on regardera, à partir de l'étude des données socio-économiques des communes de notre périmètre d'étude, celles qui apparaîtraient déterminantes pour expliquer un intérêt de l'élite municipale de l'aménagement à voir un parc solaire s'installer sur le territoire communal. Un certain nombre de corrélations significatives permet de dégager des caractéristiques statistiques plus favorables à ces aménagements. Néanmoins, le traitement statistique trouve ses limites dans la variété des contextes et stratégies dans lesquels prennent place les projets.

Le huitième chapitre propose ainsi de construire des idéaux-types qui décrivent les cohérences relationnelles propices à l'intérêt des municipalités pour un parc solaire. Leur élaboration s'appuie sur les justifications avancées par les élites municipales de l'aménagement enquêtées, leur contexte historique et social d'énonciation et les régularités statistiques observées. Ces ensembles d'éléments décrivent chacun *un motif* au sens d'une rationalité qui associe en un tout cohérent une configuration sociopolitique locale, les représentations spatiales de l'élite municipale et la modalité d'aménagement retenue. Cinq ordres locaux

d'aménagement idéal-typiques sont ainsi discernés qui promeuvent l'accueil de parcs solaires aux formes et significations spécifiques.

Enfin, le neuvième chapitre réinterroge ces idéaux-types à l'aune des données communales récoltées pour ethnographier les projets. L'ordre d'aménagement qui guide la conception initiale des projets est le produit d'une histoire locale singulière. Elle entremêle les effets sociaux et économiques liés à l'évolution démographique communale, les orientations d'aménagement retenues en fonction des majorités municipales, ainsi que les apprentissages retirés d'expériences d'aménagement antérieures par l'élite de l'aménagement du territoire communal. L'ordre manifeste ainsi des variations en fonction des périodes de l'histoire communale, tout en conservant des régularités liées à la permanence de structures sociales et spatiales locales. Au moment où se présente le projet, l'ordre est donc saisi dans une trajectoire qui est le produit, à ce moment de l'histoire communale, des représentations spatiales, des rapports sociaux locaux, ainsi que des apprentissages d'aménagement réalisés par l'élite. Il forme un pré-pensé à partir duquel elle effectue une délibération préalable sur la compatibilité d'un parc solaire avec les caractéristiques de développement attendues, ainsi que son adéquation avec les formes d'aménagement jugées acceptables localement. En fonction de la distance établie entre l'élite et la dynamique de peuplement de la commune, cette décision peut être porteuse d'une conception des projets anticipant les conflits ou, au contraire, les précipitant vers des situations conflictuelles.



## CHAPITRE SEPT : LES DÉTERMINISMES SPATIAUX, SOCIAUX ET POLITIQUES DES PREMIERS PAS DE L'ÉCONOMIE DES PARCS SOLAIRES

La réalisation de cette thèse, au travers des entretiens organisés par l'enquête elle-même ou au travers d'échanges plus informels avec des amis ou des connaissances, a permis de recueillir l'avis d'architectes, de paysagistes, de techniciens de l'aménagement travaillant pour des collectivités ou des services de l'État, de personnes formées à la géographie ou même de cadres de grands groupes nationaux de production d'électricité. Les raisons qui détermineraient la localisation des parcs solaires paraissent alors souvent évidentes à ces personnes. Les parcs devraient se situer là où les espaces sont disponibles, en contexte de faible densité de population, et où les terrains ne coûtent pas chers. Pour les opérateurs du développement PV, ce serait davantage l'absence de contraintes environnementales ou la possibilité d'accommoder les parcs à ces contraintes, la proximité des postes sources et la faible densité de population qui guideraient ces localisations. Or, à l'analyse, ces différents sens communs, plus ou moins informés de la spécificité de ces aménagements, ne suffisent pas à expliquer les localisations observées. Les parcs solaires peuvent se situer dans des espaces de forte densité, soumis à des contraintes environnementales et éloignés des postes sources. Le prix des terrains n'apporte pas non plus une clé de lecture satisfaisante pour expliquer leur localisation. Non pas que ces contraintes n'aient pas d'effet sur les localisations, mais ce n'est ni leur accumulation ni leur absence ou leur faiblesse qui décident des choix de localisation observés. Ces contraintes posent évidemment des difficultés aux opérateurs qui participent au filtrage et à l'ajustement des projets, ou à l'occupation de substrats différents en fonction des spécialités de chaque opérateur. Mais, en soi, aucune n'est vraiment rédhibitoire, sauf peut-être en ce qui concerne les contraintes environnementales majeures, comme nous le verrons plus bas.

L'étude des caractéristiques socioéconomiques des communes manifeste en revanche un certain nombre de corrélations avec la localisation des parcs solaires. Accueillir ce type d'installation apparaît pour un grand nombre de communes comme un moyen de répondre aux besoins de financement que rencontrent les municipalités ayant connu une forte croissance démographique, sans avoir parallèlement perçu de ressource supplémentaire en dotations d'État ni s'être accaparé de compétences au niveau intercommunal. Une relation s'établit par ailleurs avec la présence préalable d'infrastructures électriques, tout particulièrement dans les communes périurbaines de forte densité : le parc solaire semble s'inscrire ici dans la continuité de l'organisation économique et sociale qui entoure ce type d'aménagement.

L'étude de ces caractéristiques fait ainsi émerger des facteurs autres que strictement physiques pour expliquer les localisations observées.

Le processus qui a conduit à la localisation des parcs solaires en région PACA rompt ainsi avec les méthodologies couramment utilisées par les opérateurs pour localiser des infrastructures portant atteinte à l'environnement (Molines, 2007). Généralement, le résultat de l'étude de l'accumulation des contraintes empêchant ou gênant l'implantation de chaque type d'infrastructure sur une vaste région laisse par défaut des secteurs plus favorables à leur accueil, sur lesquels se concentrent les réflexions. Le schéma régional éolien de la région PACA ne procède pas autrement en identifiant « les parties du territoire régional favorables au développement de l'énergie éolienne terrestre compte tenu, d'une part, du potentiel éolien et, d'autre part, des servitudes, des règles de protection des espaces naturels ainsi que du patrimoine naturel et culturel, des ensembles paysagers, des contraintes techniques et des orientations régionales. Il établit la liste des communes dans lesquelles sont situées ces zones »<sup>1</sup>. Or, pour ce qui est des parcs solaires, les variables spatiales apparaissent certes comme des contraintes ou des facilités qui orientent les projets vers certaines communes, mais, à contrainte ou facilité égale, toutes les communes n'accueillent pas favorablement ni de la même manière ces propositions d'aménagement. Le marché des parcs solaires qu'a ouvert la politique publique du tarif garanti d'achat, sans définition d'une réglementation spécifique à ces aménagements et sans volonté planificatrice de l'État, a ainsi inversé le processus de localisation des infrastructures sur notre secteur d'étude. Ce ne sont plus, comme pour l'éolien, les contraintes spatiales qui déterminent le choix des communes, mais les municipalités qui choisissent les projets, et les projets qui s'ajustent aux contraintes. Ce sont alors davantage des critères politiques internes aux communes, en partie repérables dans leurs caractéristiques socio-économiques, qui expliquent les localisations observées.

Pour effectuer cette démonstration, on bénéficie d'une situation régionale d'observation providentielle. On a déjà établi que la prolifération des parcs solaires en région PACA a abouti au démarchage de l'ensemble des communes des trois départements qui composent notre secteur d'étude. Cette prolifération est principalement le produit de l'invention, de la diffusion et de l'appropriation, par ces départements, d'instruments d'action publique facilitant l'implantation de ces aménagements. Un département précurseur, les Alpes-de-Haute-Provence, a vu dans ces installations une occasion de développement, pour laquelle l'État

---

<sup>1</sup> Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur – DREAL PACA, *Schéma régional climat air-énergie Provence-Alpes-Côte d'Azur*, « Schéma régional éolien », septembre 2012, p. 8.

déconcentré et les élites départementales ont souhaité offrir des conditions sécurisées d'investissement, propres à attirer les opérateurs et à les former à la territorialisation des projets. Dans un second temps, la dissémination interdépartementale des opérateurs et la diffusion concomitante d'instruments d'action publique de régulation expliquent la prégnance des projets dans les Bouches-du-Rhône et le Var. Présence d'opérateurs en nombre, effet d'aubaine lié au découplage entre le maintien d'un niveau élevé du tarif garanti d'achat et la baisse des coûts des équipements et, enfin, clarification et lisibilité des procédures d'instruction dans ces trois départements ont encouragé des campagnes de prospection sans précédent jusqu'à l'instauration du moratoire le 10 décembre 2010. De 2006 à 2010, les opérateurs ont donc approché la quasi-totalité des 472 communes<sup>1</sup> de ces trois départements, parmi lesquelles 102 se sont montrées intéressées.

Ce contexte de démarchage systématique fournit une situation d'observation interdépartementale providentielle pour rechercher, parmi les nombreuses données disponibles au niveau communal, celles pouvant expliquer l'intérêt des municipalités pour ce type d'aménagement. Ces 472 communes forment une population, au sens statistique du terme. Elle se compose des communes qui ont été démarchées par un opérateur et qui donc ont été en mesure d'accepter ou non leur proposition. Elle permet la création d'une base de données regroupant l'ensemble des communes, les caractéristiques des projets pour celles qui en ont accueilli, ainsi que les données mises à disposition par les instituts statistiques au niveau communal (INSEE, ministère des Finances). Cette base fournit un instrument pour établir des croisements entre ces variables afin de repérer les liens spatiaux, économiques ou sociaux avec un intérêt municipal, le type de substrat choisi ou la superficie du projet.

Notre propos s'établit en deux temps. Dans un premier temps, il s'agit de mesurer les effets des contraintes spatiales dans la localisation des projets. On regardera ainsi les facteurs le plus souvent avancés par les opérateurs ou les acteurs institutionnels pour expliquer la localisation des parcs solaires : les contraintes environnementales, la proximité d'un poste source, le prix du foncier et la densité démographique. L'étude des trois premières permet d'identifier des caractéristiques spatiales qui participent à filtrer les projets, sans expliquer les distributions géographiques observées. En revanche, la densité démographique manifeste une relation

---

<sup>1</sup> Si on peut faire l'hypothèse que certaines communes en raison de leur très faible étendue (Mas-Blanc-des-Alpilles et La Destrousse, toutes deux situées dans les Bouches-du-Rhône, ont un territoire limité respectivement à 157 et 293 ha) ont pu échapper à la prospection, la localisation de certains projets montre que la superficie n'apparaît pas comme un critère déterminant l'exploration de communes potentiellement intéressée : par exemple Fontienne (04), d'une superficie de seulement 820 ha et au 24<sup>e</sup> rang des plus petites communes des trois départements d'étude, héberge depuis 2015 un parc solaire de 15 ha sur substrat naturel.

significative avec la localisation des projets. Elle n'est cependant pas linéaire sur l'ensemble de la distribution. Cette limite révèle la spécificité des structures foncières communales du secteur d'étude. Elle invite à construire un indice de disponibilité foncière qui relativise la densité au regard de la pression urbaine à laquelle sont soumises les communes. L'étude de leur disponibilité foncière manifeste ainsi une relation linéaire avec la localisation des projets. Cette relation oriente dès lors l'analyse vers d'autres variables, relevant davantage des questions politiques et sociales qui traversent les communes, et qui peuvent amener l'élite municipale de l'aménagement à s'intéresser à ce type de projet, ou au contraire à les refuser.

Le deuxième temps explore les motifs municipaux qui pourraient expliquer les localisations de parc solaire observées. On examinera les changements qui ont affecté les municipalités depuis les premières lois de décentralisation, l'intérêt qu'elles trouvent à l'accueil de ce type d'aménagement, ainsi que les éventuels contre-pouvoirs locaux qui pourraient s'opposer à leur décision d'aménagement ou avec lesquels elles ont à composer. On observera ensuite les relations fortes qui s'établissent entre les variables socio-économiques<sup>1</sup> des communes de notre périmètre d'étude et celles caractérisant les projets afin d'expliquer un intérêt de l'élite municipale à voir un parc solaire s'installer sur son territoire. L'analyse indique alors des régularités qui permettent de dresser les premiers jalons explicatifs d'une décision municipale en faveur d'un parc solaire.

## **1 À la recherche de déterminants spatiaux**

Chaque acteur de l'aménagement possède une connaissance empirique des exigences minimales pour voir son projet réussir. Les opérateurs de parcs solaires en citent trois : les contraintes environnementales, la proximité d'un poste source et la densité démographique. Nos outils statistique et cartographique vont donc étudier l'influence de ces trois paramètres sur les localisations auxquels se rajoutera le prix du foncier, évoqué au cours d'un entretien avec un responsable régional d'un grand groupe national de production d'électricité. Les résultats obtenus avec cette dernière variable conduiront à la construction d'un indice de disponibilité foncière qui orientera l'analyse vers les caractéristiques socio-économiques des communes.

### 1.1 Des dispositifs de protection environnementale contraignants ?

Parmi les critères mis en avant par les opérateurs, les protections environnementales sont souvent citées en premier lieu pour décrire le processus de sélection des communes

---

<sup>1</sup> On présente ici seulement les résultats de croisements de variables qui caractérisent des liens significatifs. L'ensemble des variables testées sont présentées en annexe 9.

prospectées. En particulier, les espaces naturels (forêts, landes, rivières) peuvent, en fonction des enjeux environnementaux identifiés et reconnus par les pouvoirs publics, être l'objet de périmètres et de mesures de protection. Trois types de zone naturelle protégée peuvent être distingués qui traduisent une forme de hiérarchisation des intérêts environnementaux en fonction des contraintes en matière d'aménagement auxquelles sont soumis les espaces :

- Les « zones de contraintes majeures », tels les parcs nationaux, les arrêtés de biotope et les réserves naturelles. Ces deux derniers n'ont pas pu être cartographiés, car leurs étendues demeurent trop limitées (quelques dizaines d'hectares au mieux) pour être observées à notre échelle d'étude. Ces périmètres limitent fortement l'installation d'aménagements comme les parcs solaires, mais ne les interdisent pas explicitement.
- Les « zones de protection contractuelle », appelées souvent « secteurs Natura 2000 » : liées à l'application de directives européennes<sup>1</sup>, elles rassemblent les zones spéciales de conservation (92/43/CEE) et celles de protection spéciale (79/409/CEE, dite « directive Oiseaux »). La localisation de parcs solaires dans ces périmètres implique le plus souvent, pour recevoir un avis favorable des autorités instructrices, de proposer des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation proportionnelles aux préjudices environnementaux qu'engendrent les aménagements nécessaires à leur implantation.
- Les « zones d'inventaires » regroupent les deux types de zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF I et II). Ces zones ne correspondent pas en tant que telles à des mesures de protection, mais elles indiquent la présence d'espaces naturels terrestres remarquables. Dans le cadre de l'étude d'impact, l'Autorité environnementale sera susceptible d'invoquer leur présence pour demander des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

---

<sup>1</sup> Fondé sur deux directives européennes (directives Oiseaux 79/409/CEE et Habitats 92/43/CEE), le réseau Natura 2000 vise à établir des espaces gérés pour les habitats et les espèces d'intérêt communautaire, dans tous les pays membres de l'Union. À la différence des parcs nationaux, conçus comme des espaces d'exception, ces directives souhaitent inscrire la conservation de la biodiversité dans les territoires ruraux ordinaires. Ces territoires sont considérés à la fois comme des habitats pour les espèces, des espaces de production pour les agriculteurs ou les éleveurs et des espaces de vie ou de loisirs pour les habitants proches ou lointains. Il s'agit de faciliter la coexistence entre ces différentes fonctions. En matière de mise en œuvre, les sites sont choisis par le ministère en charge de l'environnement. Des opérateurs locaux sont ensuite désignés pour rédiger un « document d'objectifs » qui définit, après un travail de concertation et d'animation auprès des acteurs territoriaux, les usages autorisés et les modes de gestion adéquate. Si les sites Natura 2000 ne sont donc pas des espaces de conservation stricte, ils réglementent néanmoins les activités et les aménagements qui souhaitent y prendre place à partir de normes de conservation préétablies entre les acteurs. Leur application est contrôlée, pour ce qui est des parcs solaires, par les services déconcentrés de l'État, puis par l'Autorité environnementale à partir de 2009, comme on a pu le voir dans les exemples de Sabatier et de Lions (chapitre 4). Pour davantage d'éléments sur les modalités de mise en œuvre des sites Natura 2000 en France, voir l'article de Jacques Lepart et Pascal Marty (2006).



On pourrait alors penser que les municipalités qui souhaitent accueillir des parcs solaires sont celles dont les espaces naturels sont les moins soumis à des protections environnementales. Pour tester cette hypothèse, il faudrait observer la localisation des projets au regard des différentes mesures de protection environnementale auxquelles est soumis notre territoire d'étude. La construction de cette mesure pose des problèmes en termes d'homogénéité des données comparées. L'usage d'une représentation cartographique permet d'y remédier en partie, même si elle conserve des biais dus à l'imprécision des données collectées.

#### *Une géolocalisation imprécise des projets*

Les coordonnées de l'emprise spatiale des différentes zones de protection environnementale sont fournies par les services de la DREAL de manière à être représentées par des logiciels de traitement cartographique des données. En revanche, les données que nous avons recueillies à propos des parcs solaires ne bénéficient pas de ce niveau de précision. Elles ont permis d'identifier les municipalités qui ont soutenu au moins un projet de parc solaire, mais elles n'ont pas pu délimiter leur emprise à l'intérieur du territoire communal, et ce pour deux raisons.

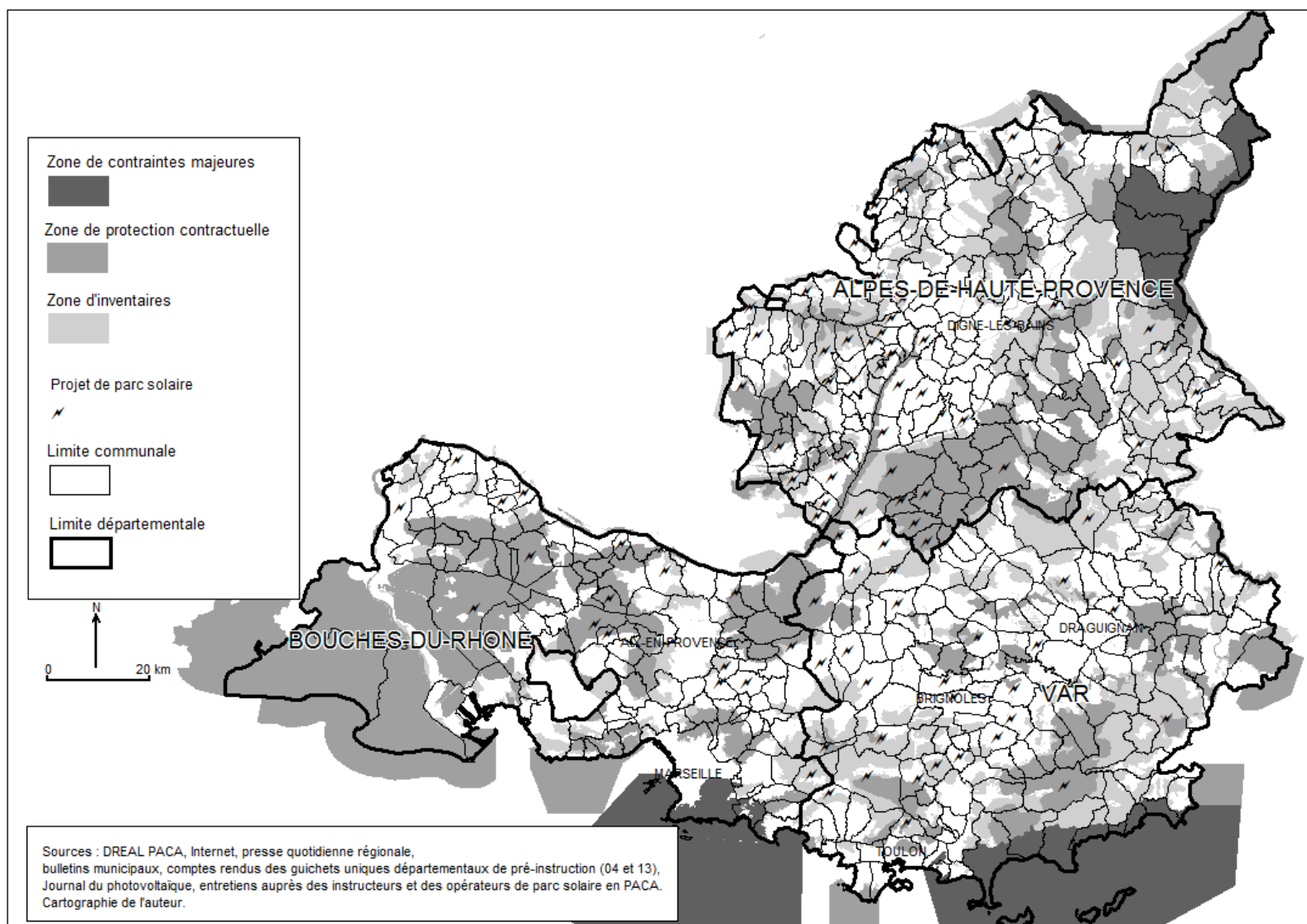
D'une part, la localisation des projets n'est, en général, pas une donnée directement accessible au travers des sources d'information qui ont été recoupées pour réaliser cet inventaire (cf. chap. 4). Elle nécessite un travail d'investigation plus poussé, des rencontres directes avec l'opérateur, avec des membres de l'élite municipale de l'aménagement ou avec des associations de défense de l'environnement impliquées dans le projet, ou encore la consultation des enquêtes publiques (si elles sont en cours ou ont déjà eu lieu au moment de l'investigation), pour déterminer cette localisation – ce que nous avons pu faire pour les six projets ethnographiés dans la partie II. Ce travail n'était pas envisageable pour les 154 projets identifiés au niveau des trois départements au regard du temps d'investigation disponible, et encore moins pour les 192 intentions de projet recensées au niveau régional.

D'autre part, comme on l'a vu dans les monographies de la deuxième partie, cette localisation est susceptible de varier au cours de l'élaboration du projet. Les projets peuvent avoir été médiatisés et avoir bénéficié du soutien municipal sans qu'ait forcément été arrêtée une localisation définitive. Par exemple, plusieurs terrains peuvent avoir été envisagés sur une même commune, mais l'arbitrage devant déterminer la localisation du projet n'était pas encore effectué au moment où le moratoire de décembre 2010 a été prononcé. Un certain nombre de projets en sont restés à ce stade, le moratoire, puis la promulgation d'un tarif garanti d'achat trop peu incitatif pour les installations au sol, ayant découragé les opérateurs.

Dans ces cas, les projets ont bien existé au sens où nous l'entendons et ont donc été inventoriés, mais leur processus d'élaboration s'est interrompu avant que soit fixée leur localisation définitive.

À défaut de géolocalisation précise, on a pris le parti de situer arbitrairement les projets au barycentre des communes inventoriées. L'imprécision des données collectées empêche donc de mesurer strictement leur superposition avec les espaces protégés au titre d'une réglementation environnementale (carte 9).

Carte 9 : protections environnementales et localisation des parcs solaires dans les trois départements d'étude



Néanmoins, deux observations peuvent être tirées de la lecture de cette carte.

En premier lieu, les projets de parc solaire semblent éviter soigneusement les communes comprenant des zones de contraintes majeures. Ces communes correspondent ici uniquement à celles dont le territoire est, en tout ou partie, compris dans le périmètre d'un parc naturel national. Deux raisons peuvent expliquer ce phénomène. D'une part, les parcs nationaux sont soumis à une réglementation qui délègue à un établissement public national, sous contrôle de l'État, leur gestion et leur protection. Ses compétences s'imposent à l'ensemble des communes concernées, qu'elles soient situées en leur cœur ou dans leur aire optimale d'adhésion, aire qui intègre l'ensemble du territoire communal<sup>1</sup>. Ce poids de « l'État environnemental » dans la gestion des parcs nationaux peut freiner les velléités des opérateurs en connaissance des contraintes et des contreparties qui seraient imposées pour l'installation d'un parc solaire. D'autre part, les opérateurs ont été d'autant plus frileux à prospecter des espaces intégrés aux périmètres des parcs nationaux qu'ils avaient déjà des difficultés sur les espaces « banals ». Ce qui est valable pour les parcs solaires s'applique également aux éoliennes (le Schéma régional éolien PACA évite aussi soigneusement ces espaces protégés) ou aux carrières. Les parcs nationaux rendent finalement compte d'une occupation quasi exclusive de l'espace, bien comprise par tous les acteurs de l'aménagement, plus qu'ils n'expliquent spécialement la localisation des centrales PV au sol.

En second lieu, les communes accueillant des zones de protection contractuelle et d'inventaire n'apparaissent pas comme des zones d'exclusion qui rejetteraient les projets à leur périphérie et les concentreraient sur des secteurs non protégés. De nombreux projets se situent sur des communes comportant ce type de protection. Inversement, des secteurs moins soumis à protection peuvent rester vierges de projets. On ne peut cependant en l'état mesurer la stricte superposition de ces deux observations. Néanmoins, les modes de localisation des projets et des zones de protection sont guidés par des mécanismes spatiaux sur lesquels peut s'appuyer une interprétation de leur cartographie. Deux éléments reliés doivent de ce point de vue être pris en considération.

D'une part, les opérateurs et les institutions chargées de la protection de l'environnement ont tous deux un intérêt pour les espaces naturels : en tant que substrats disponibles pour les

---

<sup>1</sup> La carte montre ainsi qu'il suffit qu'une partie du territoire communal soit intégrée au périmètre d'un parc national pour qu'aucun projet s'y localise. Une hypothèse peut expliquer cette observation : les opérateurs, en connaissance de l'obligation de production d'un avis sur leur projet par l'établissement public de gestion du parc, anticipent le risque de ce type d'avis, qu'ils jugent potentiellement rédhibitoire à la réalisation de leur projet, et préfèrent éviter ce type de commune.

premiers ; en tant qu'espaces abritant potentiellement des patrimoines environnementaux pour les secondes. Les municipalités n'ont pas à disposition un stock infini d'espaces naturels. Plus la commune présente une proportion importante de son territoire couverte par des protections environnementales, moins il restera d'espaces naturels non protégés disponibles. Plus des communes accueillant un projet comportent des zones de protection, plus ces dernières risquent de recouper les substrats naturels que convoitent justement les opérateurs.

D'autre part, cette superposition paraît d'autant plus vraisemblable que les opérateurs ne semblent pas détournés dans leur choix de localisation par la présence de zones de protection contractuelle ou d'inventaire. Dans le cas de Lions par exemple (chap. 4), l'opérateur réduit faiblement son projet au regard de la zone de protection contractuelle au sein de laquelle il le situe. La présence de mesures environnementales sur les terrains qu'il convoite ne l'empêche pas de croire que son projet pourra coexister avec ces protections. Au titre de leur participation à la réduction des GES, les parcs solaires peuvent en effet être présentés comme des mesures environnementales plus ou moins légitimes à concurrencer des espaces naturels protégés contractuels ou d'inventaire. Les opérateurs peuvent aussi négocier des compensations avec les instructeurs qui autorisent ces occupations.

Ces éléments tendraient à augmenter la probabilité d'une localisation des projets sur des zones de protection contractuelle ou d'inventaire au fur et à mesure que s'accroît la part du territoire communal occupée par ces types de protection. On propose de fixer deux seuils de recouvrement du territoire communal : l'un à 50 % et l'autre à 80 %. Ces seuils, arbitrairement élevés pour caractériser des situations de plus fortes chances de superposition, délimitent trois classes de recouvrement telles que :

Classe 1 : moins de 50% du territoire communal est couvert par des zones de protection. Dans ce cas, il y a une faible probabilité que le projet se situe à l'intérieur de ces périmètres.

Classe 2 : 50 à 80 % du territoire communal est recouvert par des zones de protection. Dans ce cas, il y a une forte probabilité que le projet se situe à l'intérieur de ces périmètres.

Classe 3 : le territoire est à plus de 80 % par des zones de protection. Dans ce cas, il y a une très forte probabilité que le projet se situe à l'intérieur de ces périmètres.

Croisé avec l'intérêt des municipalités pour un parc solaire, ce classement donne le résultat suivant (tableau 26) :

Tableau 26 : Répartition des municipalités intéressées par un parc solaire suivant la couverture de leur territoire par des zones de protection environnementale

Taux de couverture par des zones de protection contractuelle ou d'inventaire	moins de 50 %	de 50 à 80 %	plus de 80 %	Total
Nombre de communes intéressées par un parc solaire	57	21	24	102
%	56 %	21 %	23 %	100 %
Ensemble des communes du périmètre d'étude (hormis celles comprises dans le périmètre d'adhésion d'un Parc national)	241	106	110	457
%	53%	23%	24%	100%

Sources : DREAL PACA, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

56 % des projets ont de faibles chances de se situer sur des zones de protection contractuelle ou d'inventaire. En revanche, 21 % d'entre eux ont de fortes chances, et 23 % ont de très fortes chances de s'y localiser. Le niveau de protection environnementale semble ainsi orienter une petite majorité des projets vers les communes qui en sont le moins pourvues. Cela n'empêche cependant pas les opérateurs d'opter dans 45 % des cas pour des communes où ils auront de fortes ou de très fortes chances de situer leur projet sur des espaces protégés. Les opérateurs préfèrent les éviter parce qu'elles risquent d'entraîner des surcoûts, mais ils ne peuvent en soi se soustraire à l'adaptation de leur projet aux enjeux environnementaux que recèlent les espaces qui les accueillent, et ce pour deux raisons. D'une part, comme le montre la carte, la région PACA a fortement protégé ses espaces naturels et rares sont les communes qui échappent à ces périmètres. D'autre part, le chapitre 4 montre que le zonage des protections environnementales peut être extensible. Dans l'exemple de la commune de Sabatier, alors que le projet s'implante initialement dans un secteur non soumis à des protections, l'étude d'impact change le statut environnemental de ce dernier. Jusqu'ici considéré comme un espace « banal » par absence de connaissances naturalistes, il devient une zone d'inventaire pour lequel l'autorité instructrice demande des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, à la suite de la découverte d'une espèce rare et protégée. Ainsi, à partir du moment où les projets sont soumis à étude d'impact, obligatoire à partir de décembre 2009, tous les espaces naturels convoités peuvent relever d'un traitement environnemental. Les données réglementaires n'épuisent donc pas les protections potentielles dont peuvent bénéficier les espaces occupés par les parcs solaires.

On peut retenir deux éléments de cette analyse. En premier lieu, les zones de contraintes majeures excluent strictement la localisation de projet. En deuxième lieu, si les opérateurs choisissent en majorité des communes moins soumises aux zones de protection contractuelles ou d'inventaire, ils localisent aussi une part importante de leurs projets dans des communes où ils auront de fortes ou de très fortes chances de voir leur projet se situer à l'intérieur ou à proximité de ces zones. Si ces protections orientent donc la localisation des projets, elles n'apparaissent pas déterminantes dans les choix effectués par les opérateurs, mais interviennent plutôt comme des contraintes intégrées au processus d'élaboration.

## 1.2 La proximité d'un poste source, une facilité plus qu'une obligation

Un autre déterminant souvent évoqué par les opérateurs est la proximité d'un poste source. On l'a vu au chapitre 2, les départements sont inégalement équipés de ce point de vue. Il convient donc d'analyser cette contrainte au regard des spécificités de chaque département et du caractère dynamique de l'électrification du territoire. Observer la relation entre l'intérêt des municipalités pour un projet et leur proximité d'un poste source (fixée à 10 km) n'a pas d'intérêt dans les Bouches-du-Rhône : dans ce département 98 % des communes sont à proximité d'un poste. On peut en revanche comparer les effets de cette variable dans les Alpes-de-Haute-Provence et le Var (tableau 27).

Tableau 27 : Proximité d'un poste et intérêt municipal pour un parc solaire dans les communes des Alpes-de-Haute-Provence et du Var

Département	Alpes-de-Haute-Provence						Var					
	Éloigné		Proche		Total		Éloigné		Proche		Total	
Intérêt pour un projet	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Oui	25	47	28	53	53	100	7	23	23	77	30	100
Non	81	55	66	45	147	100	38	31	85	69	123	100
Total	106	53	94	47	200	100	45	29	108	71	153	100

Sources : Réseau de transport d'électricité, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Ces deux départements présentent des résultats contrastés car ils n'ont pas la même densité en poste source. Mais, dans les deux cas, on observe une localisation plus importante des projets dans les communes proches d'un poste source (+ 6 points par rapport à l'ensemble). Les opérateurs priorisent donc dans leur prospection les communes les mieux raccordées, puis se tourneraient dans un deuxième temps vers celles plus éloignées des postes sources. La relation entre la proximité d'un poste source et la réalisation des projets semblerait confirmer cette hypothèse. Dans les Alpes-de-Haute-Provence et dans le Var, respectivement 69 % et 81 % des projets proches d'un poste source parviennent à aboutir (tableau 28).

Tableau 28 : Proximité d'un poste source et niveau de réalisation des projets de parc solaire dans les communes des Alpes-de-Haute-Provence et du Var

Département	Alpes-de-Haute-Provence						Var							
	Poste source		Éloigné		Proche		Total		Éloigné		Proche		Total	
Projet	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
non réalisé	21	53	19	48	40	100	4	29	10	71	14	100		
réalisé ou PC purgé*	4	31	9	69	13	100	3	19	13	81	16	100		
Total	25	47	28	53	53	100	7	23	23	77	30	100		

Sources : Réseau de transport d'électricité, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

\*PC purgé = permis de construire purgé de tout recours (cf. chap. 2)

La proximité d'un poste source priorise les étapes de démarchage effectuées par les opérateurs : elle indique une plus grande vitesse de réalisation des projets, mais ne décide pas de l'intérêt de la municipalité. En effet, cette lecture statique masque le caractère évolutif de ces données. D'une part, la proximité d'un poste source n'assure pas nécessairement l'absorption par le réseau des nouvelles productions électriques. Certains projets ne peuvent être réalisés parce que les postes situés à proximité sont saturés. Mais cette saturation n'est pas définitive, leur capacité d'absorption pouvant être augmentée. D'autre part, de nouveaux secteurs peuvent être connectés dans les années à venir et compliquer l'absorption de la puissance. Le SRCAE, adopté en 2013 en PACA, au travers des objectifs de production d'EnR qu'il se fixe, oblige RTE, gestionnaire du réseau public, à élaborer un schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR). Ce programme d'investissement, cofinancé par RTE, la Région et les producteurs, prévoit ainsi sur les cinq prochaines années le renforcement des lignes et la création de nouveaux postes sources, faisant évoluer la physionomie régionale du réseau. Les opérateurs suivent de près ces évolutions et les anticipent dans le démarchage des territoires et la conception des projets. Le cas de Sabatier, étudié dans le chapitre 4, en est l'exemple typique : alors que le projet ne peut être connecté au réseau au début de son élaboration en 2009, il profite de l'augmentation des capacités de raccordement cinq années plus tard, quitte à retarder son élaboration. Rien n'empêche donc les opérateurs de concevoir des projets dans des espaces encore mal ou non raccordés, sachant qu'ils peuvent les réaliser une fois les capacités du réseau augmentées.

### 1.3 La fausse piste du foncier

Le prix du foncier pourrait constituer un autre argument explicatif. Son faible niveau sur certaines communes pourrait attirer les projets. Sans entrer dans une étude économique du système foncier régional, par ailleurs très dynamique dans les secteurs urbains à forte



croissance démographique<sup>1</sup>, trois éléments relativisent cet indicateur comme variable explicative des localisations.

### *Des substrats naturels abondants*

Tout d'abord, il convient d'avoir en tête que l'occupation du territoire de la région PACA est encore très largement dominée par les espaces naturels. En 2007<sup>2</sup>, 70 % de l'espace régional « n'est ni agricole ni urbanisé » (DRE PACA, 2007 : 19). Les espaces naturels sont par ailleurs en progression constante. Les territoires artificialisés progressent certes de 1 500 ha par an, mais principalement au détriment des espaces agricoles. Ce sont encore les terres agricoles qui fournissent les nouveaux espaces naturels (environ 5 000 ha par an). La déprise agricole, plus marquée dans les départements alpins (Agreste, 2014), participe au développement des sols boisés par colonisation naturelle des terres sans usage agricole. Par ailleurs, la croissance des espaces urbanisés et des espaces naturels n'est pas répartie de manière égale sur l'ensemble du territoire régional. Les premiers progressent fortement dans les zones littorales et de moyen pays, alors que les seconds progressent dans des secteurs de haut pays et de montagne.

Les prix du foncier constructible sont parmi les plus élevés de France (DRE PACA, 2007 : 23). Ils orientent les projets de parc solaire à utiliser presque exclusivement<sup>3</sup> des terrains inconstructibles, ou sur lesquels la promotion immobilière n'a pas d'intérêt. La plus grande majorité est naturelle. Les substrats anthropisés correspondent à des carrières ou des friches industrielles : les premières sont inconstructibles pour des questions de risques d'éboulement ; les secondes posent souvent des problèmes en termes de dépollution ou de démolition de l'existant. Certains espaces agricoles sont parmi les plus chers de France à la vente<sup>4</sup> et leurs prix pourraient décourager l'installation de parcs solaires. Mais ceux qui sont convoités se situent dans leur grande majorité en zone de montagne, secteur en déprise ou, comme on a pu le voir dans l'exemple de Sabatier, soumis à une réglementation qui limite leur exploitation, ce qui diminue leur valeur agricole. Par ailleurs, comme le montre le graphique 9, les substrats agricoles ont été progressivement délaissés par les opérateurs au profit des substrats

---

<sup>1</sup> Lire à ce sujet le Diagnostic foncier réalisé en 2007 par la DRE PACA, et l'article de Ghislain Geniaux et de Claude Napoléone (2005).

<sup>2</sup> Cette référence peut sembler trop ancienne, mais nous n'avons pas pu en trouver de plus récente : il s'agit du dernier diagnostic réalisé à cette échelle au moment de notre enquête.

<sup>3</sup> Sur les 192 intentions de projet identifiées au niveau de la région PACA, seulement deux ont été réalisées sur des terrains constructibles, tous deux dans des zones dites « artisanales » ou « industrielles ».

<sup>4</sup> De 2009 à 2013, le prix de vente des terres à l'hectare en PACA s'établit en moyenne à 11 236 € l'hectare contre 5 312 au niveau national (Agreste, 2014). Mais les prix varient de 0,5 à 5 € par m<sup>2</sup> en fonction de la qualité agronomique des sols, de la pression urbaine et des anticipations spéculatives.

naturels et anthropisés, suite notamment à l'application des doctrines départementales (cf. chap. 3 et 4).

Pour la suite de notre analyse, on a regroupé sous la même catégorie les substrats naturels et agricoles convoités par les projets de parc solaire. Deux raisons nous ont amenés à faire ce choix. D'une part, les terrains agricoles correspondent dans leur plus grande majorité à la première période de développement. Il était utile de les distinguer lorsqu'il était étudié la dynamique de développement de la filière. Pour l'étude d'une population de communes dont on a arrêté la délimitation à partir de bornes temporelles (les communes qui se sont montrées intéressées par un projet entre 2007 et fin 2012), l'intérêt d'une distinction entre substrats agricole et naturel entraîne un biais dans l'analyse : les différencier reviendrait à considérer que les opérateurs ont eu un égal accès à leur occupation sur l'ensemble de la période au même titre que les substrats anthropisés et naturels, alors que les services instructeurs ont déprécié les projets sur substrat agricole durant la période. D'autre part, le caractère en déprise ou en friche de la majorité des terrains agricoles convoités les renvoie implicitement à des espaces improductifs, retournant à un état naturel, au sens où leur évolution est davantage guidée par leur insertion au sein des espaces naturels qui les entourent que par l'intervention humaine.

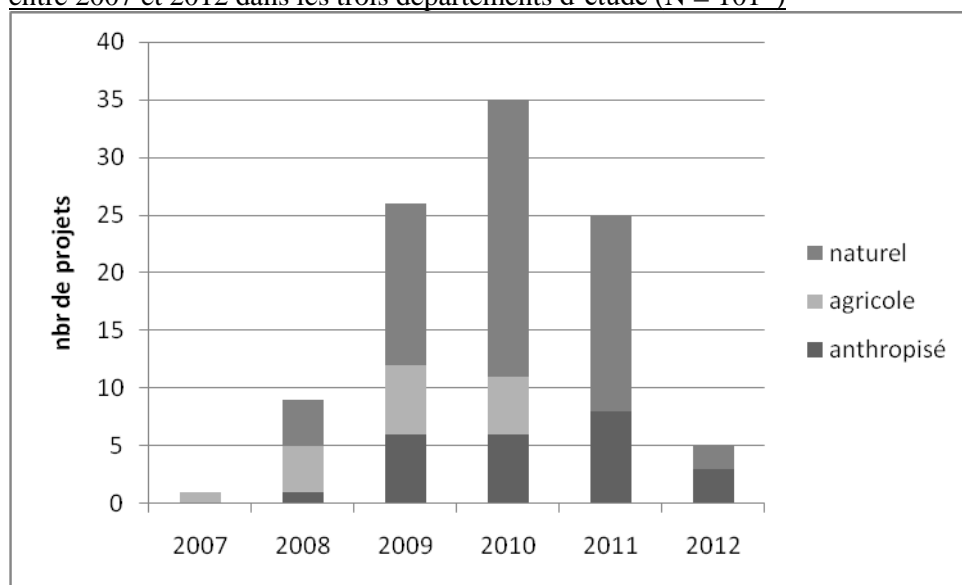
C'est donc un foncier abondant et faiblement valorisable<sup>1</sup> qui est principalement ciblé par les parcs solaires. Il y a donc une certaine logique à choisir ce foncier pour des raisons économiques puisqu'il est nettement moins cher que le foncier urbanisable<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'exploitation des essences issues de la forêt méditerranéenne ne présente pas d'intérêt économique en conséquence de la très longue durée de croissance (pour le chêne vert) ou de la valeur réduite de ses produits ligneux (chêne en taillis, pin d'Alep) (Morandini, 1981). Une étude cherche par ailleurs à comptabiliser les autres fonctions liées à la forêt méditerranéenne (biodiversité, croissance épargnée, conservation, séquestration du carbone, récréation, produits non-bois) et aboutit à une valeur relativement faible (240 €/ha) (Montagné *et al.*, 2005).

<sup>2</sup> En région PACA le prix moyen des terrains urbanisables achetés en 2010 est de 114 €/m<sup>2</sup> (DREAL, 2012), soit environ 200 fois plus cher que le prix moyen du m<sup>2</sup> de forêt méditerranéenne, estimé à 60 c€/m<sup>2</sup> ou 6 000 €/ha (le calcul réalisé pour effectuer cette estimation est indiqué en note 3 de la page suivante), sachant que les espaces naturels convoités par les parcs solaires ne se situent pas tous en forêt. En l'absence de données foncières unifiées sur les espaces naturels, on a préféré celles qui sont forestières en estimant qu'elles constituaient une valeur maximale pour ce type d'espace.

**Graphique 9 : Ventilation des projets de parc solaire par type de substrat et par année de réalisation entre 2007 et 2012 dans les trois départements d'étude (N = 101\*)**



Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

\* Il n'a pas pu être identifié le substrat utilisé par un projet sur les 102 recensés.

#### *Une transaction découplée du marché foncier*

Mais, et cela constituera notre deuxième argument, sauf exception<sup>1</sup>, les opérateurs n'achètent pas le foncier qu'ils occupent : ils le louent. Or, économiquement, ils n'ont pas intérêt à louer ces terrains : le prix moyen d'un hectare de forêt appartenant à la catégorie « Alpes-Méditerranée-Pyrénées »<sup>2</sup> est estimé à environ 6 000 € en 2012<sup>3</sup>. En le louant en moyenne 2 000 €/ha/an<sup>4</sup>, ils payent la jouissance de cette occupation dix fois plus cher sur 30 ans<sup>5</sup> que

<sup>1</sup> Un seul cas d'achat du terrain par l'opérateur a été repéré durant notre étude, dans la commune de La Fare-les-Oliviers (13) : l'opérateur est une régie communale de production d'électricité située dans le nord-est de la France. On peut supposer dans ce cas que le modèle économique est différent de celui d'un opérateur privé : la production électrique peut, une fois la période de vingt ans de garantie d'achat passée, être directement vendue par la régie à ses adhérents. Elle a donc tout intérêt à sécuriser son investissement sur le très long terme en achetant le terrain afin que la centrale entre dans son patrimoine de productions électriques.

<sup>2</sup> Catégorie utilisée par la SAFER pour désigner le marché foncier, considéré équivalent, des forêts de ces régions.

<sup>3</sup> En France, pour les surfaces situées entre 10 et 50 ha (les plus couramment utilisées par les parcs solaires), 20 800 ha ont été échangés en 2012 pour une valeur de 128 millions d'euros, ce qui établit le prix moyen de cette classe foncière à 6 153 €/ha (source : Terres d'Europe-Scafr, 2013, tableau 2, p. 13). Sachant que le prix de la forêt en région Alpes-Méditerranée-Pyrénées (toutes classes foncières confondues) se situe à une place médiane dans l'estimation des prix des forêts par région forestière en 2012 (*ibid.*, graphique 3, p. 10.), on peut estimer le prix de l'hectare de forêt en région méditerranéenne autour de 6 000 €.

<sup>4</sup> On a déjà évoqué les différentes raisons qui pouvaient expliquer les variations de prix des locations dans le chapitre 2. La valeur de 2 000 € est retenue ici parce qu'elle est le plus souvent citée par les opérateurs et les prescripteurs quand il leur a été demandé de préciser le prix moyen auquel ils louent les terrains occupés par les parcs solaires.

<sup>5</sup> Les baux sont en général signés pour une durée supérieure à celle des vingt ans garantie par les tarifs d'achat : souvent trente ans, parfois quarante. On propose ici une valeur locative globale basée sur trente ans de location.

s'ils achètent le terrain, et pour un temps déterminé. Pour quelles raisons font-ils ce choix ? Deux hypothèses peuvent être avancées.

D'une part, ce système de location permet de redistribuer une partie des revenus électriques aux propriétaires en évitant d'engendrer des distorsions foncières sur le marché : si les terrains étaient achetés à des prix équivalents à ceux qui sont payés pour la location, ils le seraient à un prix déconnecté des réalités économiques de la forêt, pouvant susciter l'intervention des pouvoirs publics ayant en charge la surveillance et la régulation des marchés fonciers (on pense en particulier à la SAFER). Or, les opérateurs cherchent à apparaître comme des partenaires des institutions supracommunales engagées dans l'instruction des projets de parc solaire (cf. chap. 2 et 3), comme ils souhaitent éviter de provoquer des tensions potentiellement génératrices de conflits. Inversement, en offrant un prix de marché, les opérateurs risqueraient d'essuyer un refus des propriétaires. Ces derniers pourraient alors se montrer peu intéressés à s'engager dans ce type d'opération pour de faibles revenus au regard des potentielles conséquences sociales entraînées par le changement d'occupation de leur propriété. Leur propriété est souvent utilisée pour d'autres usages dont ils tolèrent la présence (chasse, randonnée pédestre, cueillette, etc.) et qui peuvent contribuer à leur prestige local.

D'autre part, en évitant un acte d'achat, les opérateurs évitent les contingences administratives liées aux transactions foncières qui risqueraient de faire échouer le projet : les espaces naturels peuvent être soumis à différents droits de préemption qui permettent l'intervention des institutions publiques dotées de pouvoir foncier<sup>1</sup>. Si la transaction foncière est mise en œuvre, ces institutions publiques ont la possibilité d'acquérir en priorité le terrain au prix fixé par les domaines. L'opérateur et le propriétaire doivent donc éviter de s'exposer à ce risque. L'usage du statut de locataire rend ainsi compte des précautions sociales et administratives dont s'entoure l'opérateur dans l'élaboration de son projet.

L'ambivalence du statut d'occupation des parcs solaires conduit au découplage partiel des principes de marché qui peuvent être attendus dans l'accès au foncier : l'implantation du parc solaire relève d'une forme d'urbanisation, mais qui est censée être temporaire (sur vingt ans) et réversible (le site est censé être rendu à son état naturel une fois le parc solaire démantelé). Le principe de la location et le tarif proposé correspondent à cet entre-deux : d'un côté, le propriétaire conserve son patrimoine foncier, comme il peut espérer prolonger sa rente

---

<sup>1</sup> Commune ou intercommunalité de référence, si les terrains entrent dans les périmètres fixés par celles-ci et qu'ils correspondent aux critères énoncés dans son arrêté ; SAFER, si le terrain est considéré d'intérêt agricole ; conseil général, si le terrain est considéré d'intérêt environnemental.

locative à l'issue du bail : propriétaire comme opérateur ne savent pas ce qu'il adviendra des systèmes PV après la fin des tarifs garantis d'achat, mais peuvent penser que d'autres débouchés tarifaires seront disponibles pour valoriser l'électricité encore produite ; d'un autre côté, le tarif de location est dix fois plus élevé que le prix qui pourrait être attendu de la vente d'un foncier naturel de type forestier, mais cette valorisation reste bien moins élevée que si le terrain avait été acheté pour être urbanisé<sup>1</sup>.

En l'absence d'un marché suffisant en volume et transparent (ce qui reste un présupposé théorique d'un fonctionnement de marché), le prix de location est fixé à partir des connaissances et des incertitudes respectives que propriétaires et opérateurs peuvent mobiliser en l'absence de données de marché. Le chapitre 2 a déjà montré la position à l'avantage des opérateurs dans ces situations de négociation. Les propriétaires acceptent les prix fixés par les opérateurs<sup>2</sup> parce qu'ils apparaissent comme une aubaine au regard des marchés en référence avec la transaction. Ils connaissent les prix des fonciers forestier et urbanisable, mais ne savent pas précisément la rentabilité qu'espère en tirer l'opérateur (les coûts des matériaux liés au PV évoluent par exemple très vite) ni la durée potentielle de la rente locative (l'opérateur voudra peut-être continuer à exploiter son parc après les trente ans de bail et devra renégocier les conditions locatives). Il saisit donc essentiellement la rentabilité très élevée de cette offre au regard des revenus espérés pour sa parcelle forestière. Il peut effectuer une comparaison avec la valeur immobilière du foncier urbanisable, mais ne peut pas vraiment l'appliquer dans son cas : son terrain ne devient pas urbanisable au sens immobilier du terme et il ne s'agit pas d'une vente.

Les marchés fonciers forestier et urbanisable apportent un bornage qui fournit au propriétaire des repères pour situer le niveau de surenchérissement qu'effectue l'opérateur par rapport à une base foncière et productive forestière. Ce bornage l'invite à saisir cette proposition comme une opportunité financière. Mais la transaction ne se situe pas à proprement parler à l'intérieur d'un marché au regard de l'asymétrie des informations dont disposent les agents.

---

<sup>1</sup> Le prix moyen d'achat d'un hectare de forêt de type méditerranéen est de 6 000 €, contre 1 140 000 € pour du terrain urbanisable. Le montant moyen des loyers cumulés pour la location d'un hectare de terrain destiné à accueillir un parc solaire sur trente ans est de 60 000 € (sources : FNSAFER, DREAL, entretiens avec des opérateurs et des instructeurs [cf. chap. 2]).

<sup>2</sup> On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que les opérateurs se sont entendus entre eux pour fixer une valeur maximale à la location du foncier : des prix similaires, autour de 2 000 €/ha/an, sont déclarés par les différents opérateurs rencontrés. Une telle entente, dans cette situation quasi oligopolistique, leur permettrait de contrôler les coûts de la partie foncière de l'installation.

### *Une réalisation supposée incertaine*

Enfin, au moment où le propriétaire signe la promesse de bail, c'est-à-dire le plus souvent lors des premières rencontres avec l'opérateur, la réalisation du projet demeure hypothétique. L'opérateur le sait parfaitement et fait d'ailleurs signer un très grand nombre de promesses, sachant que seule une partie des projets ira jusqu'au bout. Ce n'est qu'une fois le projet autorisé et purgé de tout recours que le propriétaire peut espérer être rétribué en revenus locatifs. L'offre de location découplée des rentabilités ordinairement attendues pour ce type d'espace peut alors apparaître d'autant plus comme une aubaine que la réalisation du projet est incertaine. Le propriétaire ne pense donc pas que son terrain est intégré à un marché où les terrains propices à la réalisation des parcs solaires seraient rares (ce qui est pourtant en partie vrai puisque seulement 40 d'entre eux sont réalisés pour 192 intentions de projet identifiées en région PACA de 2006 à 2012). Il se pense chanceux et accepte un prix sans avoir l'ensemble de l'information qui régit les prix à l'intérieur de ce marché.

Dès lors, si le marché du foncier oriente bien les projets en direction des substrats naturels, ce n'est pas leur prix qui décidera de leur distribution à l'intérieur de ce type d'espaces. Il ne s'agit pas d'espaces rares en termes absolus. Ils sont au contraire relativement abondants et en croissance en région PACA. En revanche, ils sont loin d'avoir tous simultanément un propriétaire prêt à abandonner contre des revenus locatifs leur jouissance pendant plusieurs décennies et une municipalité disposée à changer la vocation des sols. Mais, par absence d'informations, les propriétaires ne pensent pas détenir un bien dont la singularité pourrait les inciter à faire monter les prix. L'hypothèse d'une distribution de l'offre de terrains à partir des mécanismes du marché ne fonctionne ici qu'en partie : les projets de parc sont certes poussés pour des raisons économiques vers des terrains non constructibles. Mais, à l'intérieur de ce sous-marché, ce ne sont plus les prix qui déterminent les localisations. L'asymétrie en matière d'accès à l'information fausse le rapport économique entre opérateurs et propriétaires. Les opérateurs, probablement en situation d'entente, ont forfaitisé les prix, neutralisant les effets de marché que pourrait entraîner une mise en concurrence du foncier réellement disponible pour l'installation de parcs solaires.

#### 1.4 La densité de population comme explication partielle de la localisation des centrales

La densité démographique pourrait aussi expliquer la localisation des projets. La faible pression humaine exercée sur un territoire pourrait faciliter l'implantation de ces installations gourmandes en espaces et quasi-exclusives dans l'usage des sols. Or, si un lien peut être établi

entre la faible densité démographique et l'intérêt des municipalités pour un parc solaire, cette variable ne paraît pas suffisante pour expliquer les mécanismes qui conduisent à leur localisation. Deux raisons peuvent être avancées : en premier lieu, si une relation forte peut être observée, elle demeure non linéaire ; en second lieu, cette relation est inversée en fonction du substrat occupé. Ces résultats invitent à intégrer les mécanismes de localisation liés à la densité démographique à d'autres facteurs participant à l'intérêt des communes pour un parc solaire.

*Une relation forte, mais non linéaire à la densité*

Afin de discrétiser la densité démographique en fonction de l'intérêt ou non des municipalités pour un projet, différents seuils de densité sont définis à partir des caractéristiques territoriales de notre territoire d'étude et de la distribution des projets. Nos trois départements accusent en effet de fortes disparités entre eux en termes de densité de population. Deux d'entre eux (Alpes-de-Haute-Provence et Bouches-du-Rhône) présentent des densités moyennes très éloignées de la densité moyenne nationale (respectivement 22 et 380 habitant au km<sup>2</sup> contre 112 au niveau national). Les seuils de densité de population proposés par la statistique nationale ne pouvaient donc pas s'appliquer ici strictement. Les six classes de densité démographique proposées dans le tableau 29 sont établies en essayant, en premier lieu, de respecter la dispersion générale des communes à partir de la densité démographique et, en second lieu, de correspondre à la répartition des effectifs de celles intéressées par un projet de parc solaire sur l'ensemble de la variable<sup>1</sup>.

Tableau 29 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de la population

Intérêt des municipalités pour un parc solaire Densité de population (hab./km <sup>2</sup> )	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 10	16	14	99	86	115	100
de 10 à moins de 20	19	30	45	70	64	100
de 20 à moins de 40	20	43	27	57	47	100
de 40 à moins de 100	20	26	58	74	78	100
de 100 à moins de 230	19	21	70	79	89	100
de 230 à moins de 800	8	14	48	86	56	100
800 et plus			23	100	23	100
Total	102	22	370	78	472	100

Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

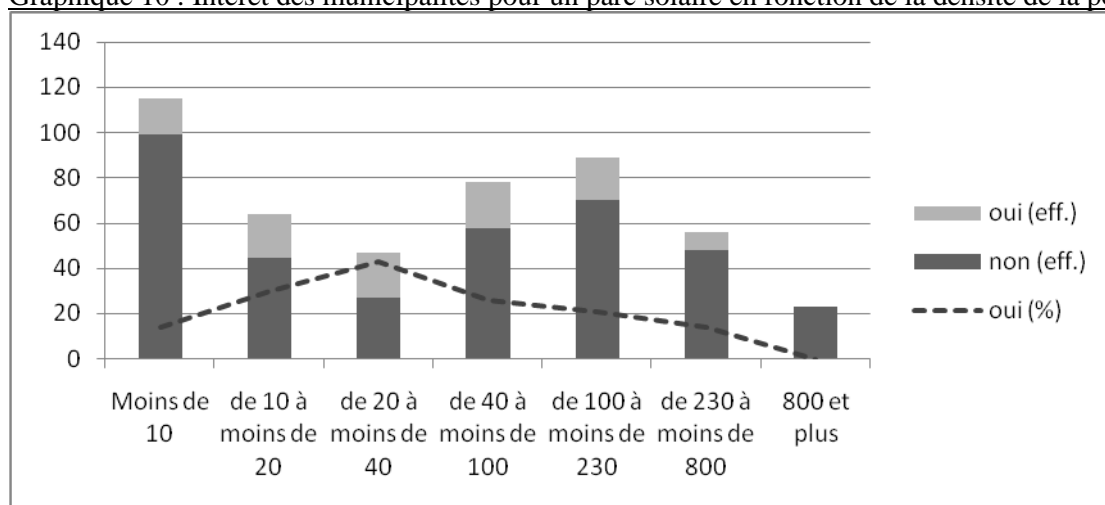
À la lecture de ce tableau, les projets de parc solaire se situent très majoritairement dans des communes que l'on peut considérer de faible densité démographique, puisque 75 sur 102 se

<sup>1</sup> Les tableaux des caractéristiques territoriales et des répartitions par classes sont présentés en annexe 10.

localisent sur des communes ayant une densité démographique inférieure à 100 habitants au km<sup>2</sup>. 55 d'entre elles ont une densité qui est inférieure à 40 habitants au km<sup>2</sup>. Une relation peut donc être observée entre la disponibilité spatiale des communes et leur intérêt pour un parc solaire. À partir d'un seuil élevé de densité démographique (800 hab./km<sup>2</sup>), les municipalités ne se montrent plus intéressées par un projet.

Néanmoins, cette relation n'apparaît pas linéaire au regard du mode de discrétisation choisi<sup>1</sup>. Elle décrit plutôt une courbe gaussienne (graphique 10). Proportionnellement au nombre de communes que chaque classe comprend, ce sont d'abord des communes de densité comprise entre 20 et 40 habitants au km<sup>2</sup> (43 %), puis entre 10 et 20 (30 %), et ensuite entre 40 et 100 habitants au km<sup>2</sup> (26 %) qui sont intéressées. Les communes de plus forte et de plus faible densité ont les proportions de projet les plus faibles (14 %), hormis la classe de densité qui n'a pas de communes intéressées (800 hab./km<sup>2</sup>). S'il existe donc une relation entre la faible densité des communes et leur intérêt pour les parcs solaires, il n'y a pas de lien entre la baisse de la densité démographique et l'augmentation de leur intérêt pour un projet.

**Graphique 10 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de la population**



Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

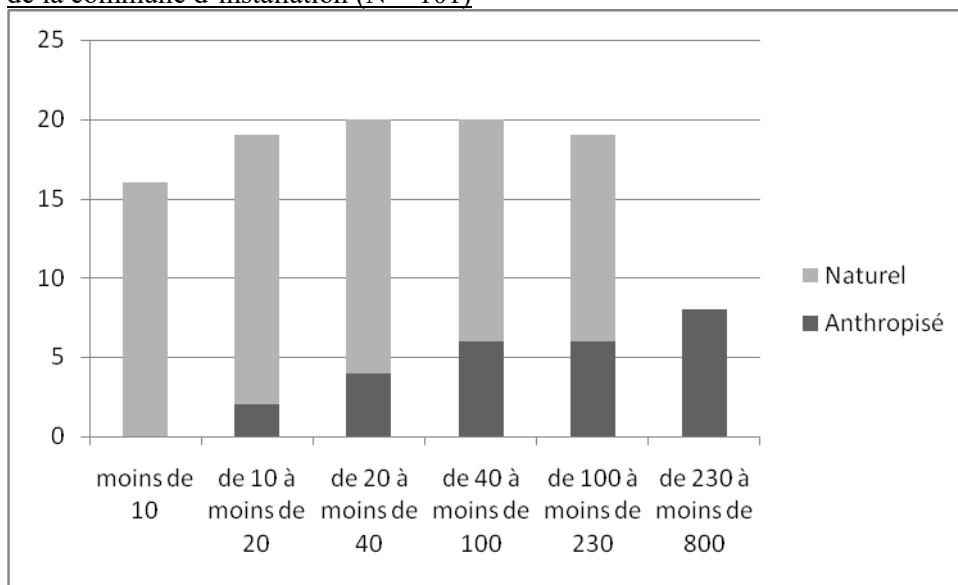
#### *Une relation inversée à la densité entre substrats anthropisé et naturel*

L'observation de la répartition des projets selon le type de substrat utilisé par les projets permet de préciser ces premiers résultats.

<sup>1</sup> Nous sommes bien conscients que le mode de discrétisation détermine en partie la répartition de la distribution. En annexe 10, on présente les variations qu'impliquent des modes de discrétisation différents : amplitudes égales, effectifs égaux, seuils déterminés par la littérature. Les modalités de discrétisation choisies (décrites dans l'annexe 9) sont le résultat d'un compromis entre les différents biais et intérêts des effets de discrétisation relevés à partir de ce traitement des données.



**Graphique 11 : Ventilation des projets de parc solaire par type de substrat<sup>1</sup> et par densité de population de la commune d'installation (N = 101)**



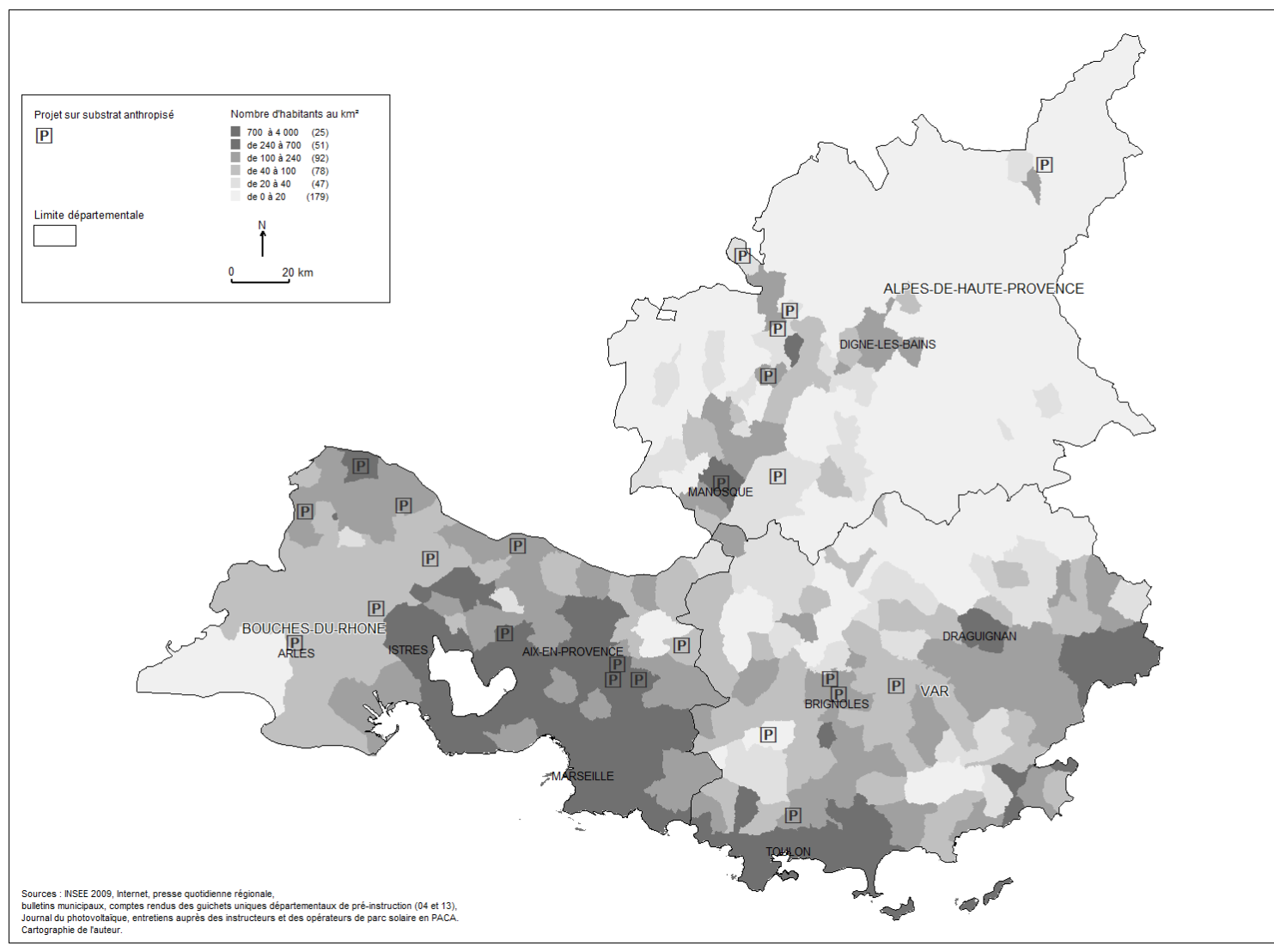
Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

La distribution des projets selon le substrat et la densité démographique manifeste une relation inversée (graphique 11). Plus la densité augmente, plus les municipalités sont intéressées par des projets sur substrat anthropisé. Inversement, plus la densité baisse, plus les municipalités sont intéressées par des projets sur substrat naturel.

Au-delà d'un certain seuil (230 hab./km<sup>2</sup>), il n'y a plus de centrale PV au sol installée sur des substrats naturels. Il ne reste alors que huit communes accueillant des projets sur substrat anthropisé. On peut faire l'hypothèse que la forme anthropisée du parc solaire correspond à des situations de fortes densités démographiques. L'implantation se conçoit dans une logique de réhabilitation d'un espace dégradé (terril, carrière, ancienne décharge), comme à Meyreuil, Fuveau, Istres, Manosque, Gardanne ou Châteaurenard, ou d'utilisation d'espaces délaissés ou inoccupés dans des zones artisanales (Brignoles, La Fare-les-Oliviers). Cependant, ce mode d'occupation n'est pas exclusif de ces hauts niveaux de densités : il se déploie aussi jusqu'aux plus faibles densités ou dans des communes très éloignées des centres urbains (carte 10). En ce sens, l'utilisation de substrats anthropisés par des projets de parc solaire représente d'une certaine manière le déploiement universel d'une vision urbaine de l'aménagement (Brenner, 2004), économe de l'espace et à visée écologique, vision qui n'est plus exclusive des espaces urbains *stricto sensu* et qui se déploie dans des territoires dont la densité relève géographiquement de la ruralité.

<sup>1</sup> Pour rappel (intra), on a regroupé les substrats naturels et agricoles sous une la même catégorie « naturel ».

Carte 10 : densité de population et localisation des projets de parc solaire sur substrat anthropisé dans les trois départements d'étude



À l'autre extrême, les projets occupant des substrats naturels sont surreprésentés dans les communes de plus faible densité. À moins de 10 habitants au km<sup>2</sup>, il ne reste plus que ce type de projets. Ce niveau de densité, considéré par l'INSEE comme équivalent à un espace désertifié (Barthe, Milian, 2011 : 141), renverserait la valeur de l'espace : ici l'homme et les traces d'anthropisation deviennent rares, l'espace « non dénaturé » abondant. Il n'y a plus de raison d'économiser ce qui apparaît aux gestionnaires de l'espace comme pléthorique au niveau local<sup>1</sup>.

On peut ainsi faire l'hypothèse que le choix du substrat constitue un indicateur de la représentation que l'élite municipale de l'aménagement peut avoir de la rareté des espaces naturels locaux. Choisir un substrat anthropisé pour localiser une centrale PV au sol traduirait une vision économe des espaces naturels locaux. À l'inverse, le choix d'un substrat naturel (forêt, lande ou terrain agricole) manifeste une appréciation des espaces naturels locaux comme abondants.

Cette spécialisation des communes sur des substrats en fonction de leur densité démographique conduit-elle à mettre au jour une relation entre faible densité et intérêt des municipalités quand on restreint l'analyse aux projets sur substrat naturel, relation qui n'avait pas été établie sur l'ensemble des projets ?

#### *Une relation à la densité spatiale à relativiser*

La mesure de la relation entre l'intérêt des municipalités et leur faible densité démographique peut en effet être précisée en soustrayant de notre population totale les communes intéressées par un parc solaire sur substrat anthropisé (tableau 30).

---

<sup>1</sup> Sauf pour ce qui est des gestionnaires de zones de contraintes environnementales majeures, évitées par les centrales PV au sol, qui situent la rareté des substrats naturels au regard d'une biodiversité et d'un patrimoine naturel global.

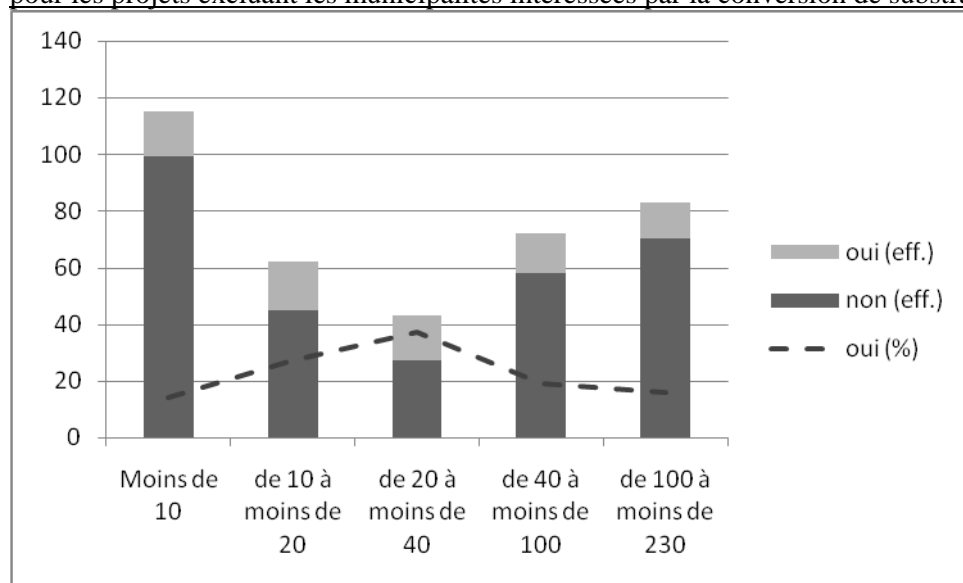
**Tableau 30 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de population pour les projets excluant les municipalités intéressées par la conversion de substrats anthropisés**

Intérêt des municipalités pour un parc solaire Densité de population (hab./km <sup>2</sup> )	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 10	16	14	99	86	115	100
de 10 à moins de 20	17	27	45	73	62	100
de 20 à moins de 40	16	37	27	63	43	100
de 40 à moins de 100	14	19	58	81	72	100
de 100 à moins de 230	13	16	70	84	83	100
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>18</b>	<b>347</b>	<b>82</b>	<b>423</b>	<b>100</b>

Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

La focalisation de l'analyse sur les seules municipalités intéressées par des projets sur substrat naturel permet de préciser les tendances observées dans le graphique 10. La relation entre l'intérêt des municipalités et la faible densité apparaît plus forte : 63 sur 76, soit 83 % d'entre elles, ont une densité inférieure à 100 habitants au km<sup>2</sup>. Cette relation demeure néanmoins gaussienne pour cette sous-population à l'instar de celle qui est observée sur l'ensemble des communes (graphique 12). L'intérêt municipal progresse au fur et à mesure que la densité baisse jusqu'à 20 habitants au km<sup>2</sup>, puis redescend après 20 habitants au km<sup>2</sup>, pour arriver à son niveau le plus bas en dessous de 10 habitants au km<sup>2</sup> pour cette catégorie de projet.

**Graphique 12 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de population pour les projets excluant les municipalités intéressées par la conversion de substrats anthropisés**



Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Un lien peut être établi entre la faible densité démographique et l'intérêt des municipalités pour un parc solaire, puisque 74 % des projets se situent dans une commune dont la densité est inférieure à 100 habitants au km<sup>2</sup>. Cependant, cette variable ne paraît pas explicative, et ce

pour deux raisons. En premier lieu, elle décrit une relation à l'intérêt des municipalités qui n'est pas corrélée sur l'ensemble de la distribution, même si l'on réduit notre population aux projets sur substrat naturel, potentiellement plus enclins à être réalisés dans des espaces de faible densité. Notamment, la classe de densité entre 20 et 40 habitants au km<sup>2</sup> se distingue nettement des autres classes. Elle pourrait révéler l'effet d'une autre variable expliquant, pour ces communes, un intérêt plus élevé pour des projets de parc solaire. En second lieu, la densité n'explique pas toutes les situations. Entre 100 et 230 habitants au km<sup>2</sup>, on trouve encore 17 % des projets sur substrat naturel, alors que ce niveau de densité appellerait une forte réduction, voire une exclusion de ce type de projet. Inversement, 23 % des projets sur substrat anthropisé se localisent dans des communes de faible densité (moins de 40 hab./km<sup>2</sup>), qui disposent théoriquement de nombreux espaces naturels, plus faciles et moins coûteux à aménager que les substrats anthropisés<sup>1</sup>.

À notre sens, la difficulté que rencontre la densité démographique pour décrire les régularités de localisation des projets relève en partie de la spécificité des structures foncières communales de la région d'étude. Les superficies communales y sont en effet nettement au-dessus de la moyenne nationale<sup>2</sup>. Elles se manifestent notamment par la présence de grands espaces naturels au cœur et à proximité des grands pôles urbains. L'espace naturel, loin d'être rare d'un point de vue absolu, peut être abondant, même dans des secteurs urbains, tout particulièrement s'il est inconstructible. En effet, à la trame foncière lâche des communes s'est ajoutée la protection des espaces naturels. Les documents de planification n'ont pas manqué autour des grandes aires urbaines pour patrimonialiser les espaces naturels situés à proximité des grandes agglomérations<sup>3</sup>. Cette particularité régionale rend peut-être plus

---

<sup>1</sup> C'est particulièrement le cas pour les anciennes décharges, dont l'instabilité des sols appelle des techniques particulières d'ancrage. Mais c'est aussi le cas pour les carrières et les friches, qui demandent des terrassements plus coûteux que les espaces naturels. Ces deux derniers cas n'excluent pas plus des études d'impact et d'éventuelles compensations, car ces espaces ont souvent été « colonisés » par une faune et une flore locales qui peuvent entrer dans des catégories protégées par le droit de l'environnement (cf. entretiens associations de défense de l'environnement et opérateurs).

<sup>2</sup> Les communes des trois départements étudiés ont une superficie moyenne de 3 810 ha contre 1 488 ha au niveau national. La moyenne est sensible aux valeurs extrêmes. Quelques communes ont une grande superficie, et tirent la moyenne vers le haut : Arles, plus grande commune de France métropolitaine, Les Saintes-Maries-de-la-Mer (2<sup>e</sup> dans le classement national), Marseille (4<sup>e</sup>), Saint-Martin-de-Crau (6<sup>e</sup>), Saint-Paul-sur-Ubaye (8<sup>e</sup>) ou Aix-en-Provence (15<sup>e</sup>). Pour cela, il est préférable d'utiliser la médiane (2 790 ha contre 1 073 ha au niveau national). De fait, les communes de notre périmètre d'études sont plus étendues que les autres communes françaises.

<sup>3</sup> Les grandes agglomérations de notre périmètre d'étude correspondent à des communautés d'agglomérations ou à des communautés urbaines au moment de notre inventaire. Elles sont dotées de plan locaux d'urbanisme qui sont contraignants en matière de protection et de mise en valeur des espaces naturels (L.122-1-3). Dans les Bouches-du-Rhône, ces contraintes se superposent à une directive territoriale d'aménagement, promulguée depuis le 10 mai 2007, qui a pour objectif de contrôler l'action des collectivités en matière d'urbanisme et de préserver les espaces naturels, les sites et les paysages (article L.111-1-1 du code de l'urbanisme).

difficilement explicable la localisation des parcs solaires à partir de la seule densité de population.

Dès lors, au lieu d'une pression démographique, il semblerait plus pertinent de mesurer une « disponibilité foncière ». L'élite municipale de l'aménagement, en secteur urbain, adopterait une vision économe de l'espace. Son territoire serait « sous pression » des développements à venir (liés à l'habitat, à l'activité et aux transports), de la demande d'espaces récréatifs des populations urbaines et d'un « impératif » agricole qui promeut un rapprochement des productions avec les lieux de consommation (Agreste PACA, 2012). Cette situation de rareté foncière conduirait soit à l'utilisation de substrats anthropisés, soit au refus de ce type d'installation. À l'inverse, une municipalité non urbaine n'aurait pas la nécessité d'économiser son foncier naturel. Ainsi, pour une même disponibilité d'espaces naturels, la situation de pression urbaine dicterait la rareté de ce foncier et l'orientation possible de sa mutabilité. Par exemple, la forêt, voire la lande ou les friches agricoles, peuvent apparaître très abondantes dans des secteurs ruraux et montagneux des Alpes-de-Haute-Provence et du haut Var, mais rares dans les espaces plus urbains des Bouches-du-Rhône ou de la frange littorale, alors que les municipalités disposent de manière absolue de la même quantité d'espaces naturels dans les deux cas.

### 1.5 Un espace urbain protecteur des espaces naturels convoités par les centrales ?

Face au développement de l'urbanisation, les instituts de statistique nationale ont cherché à délimiter les espaces urbains au travers de la définition d'unités urbaines ou d'aires urbaines<sup>1</sup>. L'objectif est de cerner un développement de la ville qui ne s'opère plus par « la densification de territoires situés de plus en plus loin du cœur de la ville » (INRETS, 2007 : 7), mais par la dilution généralisée et indifférenciée de la ville dans ses espaces adjacents. Cette appréhension de la ville, non au travers de sa densité, mais de son étalement, explique notamment la forte diminution de la densité moyenne de l'espace urbain, qui est passé de 600 habitants au km<sup>2</sup> en 1962 à 400 en 2010. Cette ville « diffuse » est le résultat d'une construction statistique mesurant à la fois la concentration au sein d'un même espace et la relation entre les espaces et leur contiguïté. Le zonage proposé s'appuie sur trois critères : la concentration de l'emploi qui détermine des aires urbaines, hiérarchisées en fonction de leur nombre d'emplois : grand pôle pour plus de 10 000 emplois, moyen entre 5 000 et 10 000,

---

<sup>1</sup> L'INED propose en 1968 une définition stabilisée de l'unité urbaine (INRETS, 2007) qui sera appliquée jusqu'en 1999. À partir de cette date, l'INSEE propose de nouvelles catégories pour traiter les espaces urbanisés : le « pôle urbain » et la « couronne périurbaine ». L'ensemble aggloméré est appelé « aire urbaine ». Ces catégories ont donné lieu à une nouvelle définition en 2010, utilisée ici dans nos calculs.

petit entre 1 500 et 5 000 ; la densité de relations entre les communes mesurée à partir d'un seuil d'échanges pendulaires de travailleurs entre les communes : lorsque au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci ; enfin, la continuité bâtie à l'intérieur des communes et entre les communes : la commune ou l'ensemble de communes d'au moins 2 000 habitants doit présenter une zone bâtie où aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres et où chaque commune concernée possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

#### *Des outils limités de mesure de l'urbanisation*

Cette complexification de l'outil de mesure de l'étalement urbain veut répondre à la difficulté d'appréhender les phénomènes de périurbanisation, qui touchent l'ensemble des villes et dont il s'agit à la fois d'évaluer les développements et de donner la limite<sup>1</sup>. Cette définition institutionnelle, si elle fait autorité pour son zonage, ne tranche pas pour autant les débats qui animent la littérature, notamment géographique, sur la question<sup>2</sup>.

La codification de l'espace en aires urbaines demeure, en l'état, la référence statistique pour décrire l'espace et sa relation à l'urbain, à partir d'un gradient mêlant concentration, continuum urbain et relation spatiale. Les neuf catégories établies par l'INSEE<sup>3</sup> tentent de saisir le degré d'urbanité des différents espaces qui se déploient autour et dans la ville. Les projets sur substrat anthropisé et naturel devraient être discrétisés par cette codification, les premiers devant principalement se retrouver dans les espaces plus fortement urbanisés, les seconds devant en être exclus, ou du moins en être globalement rejetés.

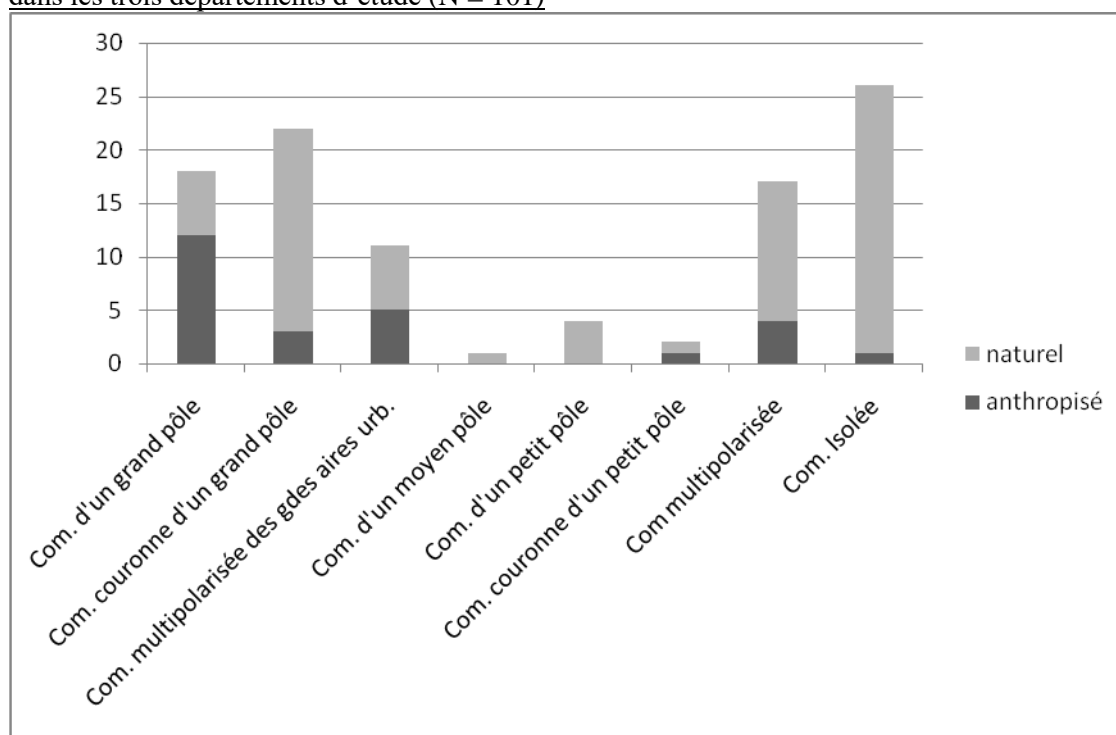
---

<sup>1</sup> Ainsi, toutes les communes en dehors des aires urbaines sont considérées comme « rurales ».

<sup>2</sup> On pense en particulier à la « discussion » entre Martin Vanier et Jacques Lévy mise en scène au travers des questions d'Alain Bourdin dans un numéro d'*Espaces et Société* (Bourdin *et al.*, 2012).

<sup>3</sup> Elles sont les suivantes : commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus), codée 111 ; commune appartenant à la couronne d'un grand pôle, codée 112 ; commune multipolarisée des grandes aires urbaines, codée 120 ; commune appartenant à un pôle moyen (5 000 à moins de 10 000 emplois), codée 211 ; commune appartenant à la couronne d'un moyen pôle, codée 212 ; commune appartenant à un petit pôle (de 1 500 à moins de 5 000 emplois), codée 221 ; commune appartenant à la couronne d'un petit pôle, codée 222 ; autre commune multipolarisée, codée 300 ; commune isolée hors influence des pôles, codée 400. L'espace des grandes aires urbaines est composé des communes codées 111, 112, ou 120. L'espace des autres aires urbaines est composé des communes codées 211, 212, 221 ou 222. L'espace périurbain est composé des communes codées 112 ou 120. À noter que les trois départements d'étude ne comportent pas de communes appartenant à la couronne d'un pôle moyen (code 212).

Graphique 13 : Ventilation des projets de parc solaire par type de substrat et par type d'aire urbaine dans les trois départements d'étude (N = 101)

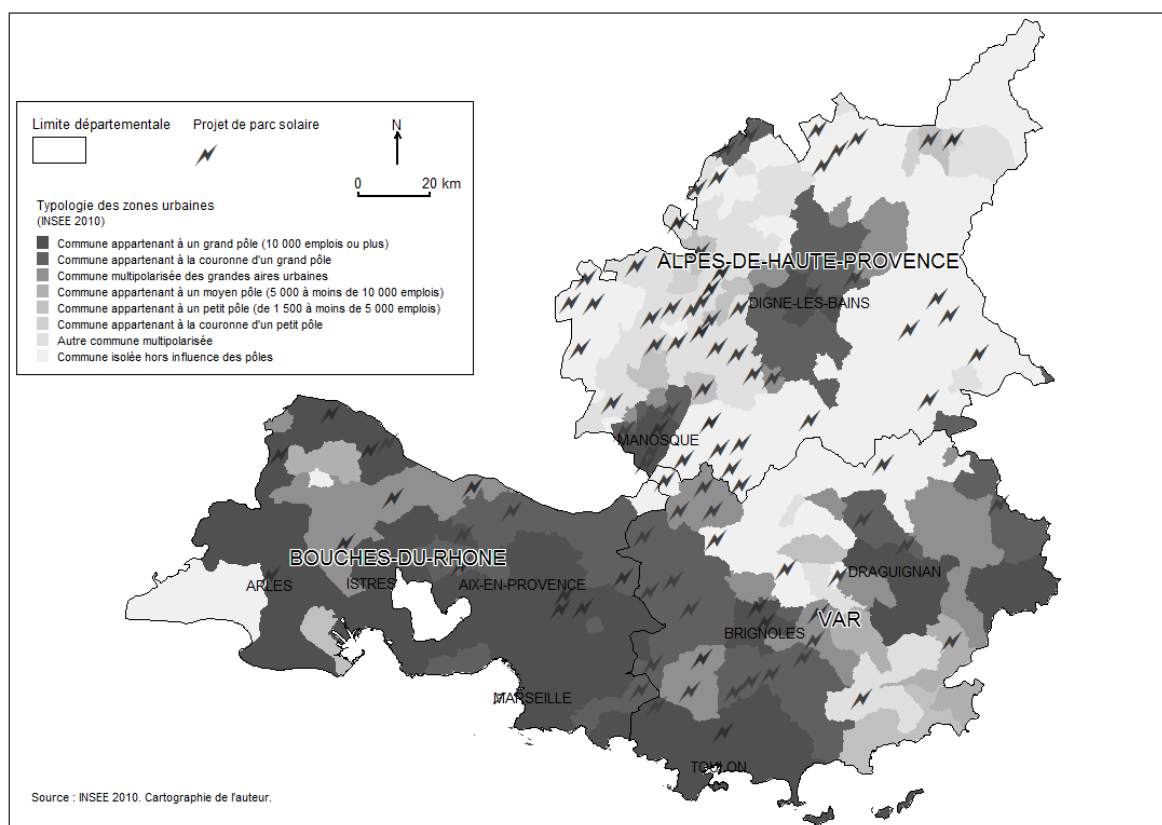


Sources : INSEE 2013, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des comités techniques départementaux, *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Or, la distribution des types de projets suivant les zones urbaines peine à décrire ces jeux d'attraction et d'exclusion à partir de cette catégorisation de l'espace (graphique 13). De nombreux projets sur substrat naturel se situent dans des communes pourtant considérées comme fortement urbanisées. Deux hypothèses s'offrent donc à ce moment de l'analyse : soit notre hypothèse sur la distribution des projets en fonction de l'urbanisation des communes est infondée et la localisation des centrales PV au sol ne répond pas à ce mécanisme ; soit les outils statistiques mobilisés ne correspondent pas aux enjeux spatiaux de ces installations. C'est cette seconde hypothèse qui nous semble valide, et ce pour deux raisons principales. En premier lieu, la méthode retenue par l'INSEE a tendance à polariser l'espace en deux types bien distincts, rural et urbain, en gommant les situations intermédiaires. Appliquée à notre périmètre d'étude, cette méthodologie clive d'autant plus les espaces : la frange littorale accueille des pôles urbains de première importance (Marseille, Toulon, Aix-en-Provence, Istres, Draguignan, Arles) alors que l'intérieur des terres en est privé. La frange littorale apparaît comme une bande urbanisée uniforme et l'arrière-pays caractérisé par une trame urbaine de moyenne importance, entouré d'espaces ruraux (carte 11).



Carte 11 : zones urbaines et projets de parc solaire



### *Une disponibilité foncière à prendre en compte*

Cette description, sans être forcément éloignée de la réalité vécue par un voyageur traversant ces espaces, rend compte de dynamiques démographiques globales, mais masque les situations communales dans leur singularité. Plus encore que la densité de population, les zones urbaines homogénéisent l'espace au travers du prisme d'un urbain « sans lieu ni bornes »<sup>1</sup> (Webber, 1996), dont il faut traduire spatialement la vision, quitte à réduire les réalités spatiales à un seul phénomène. En effet, et ce sera notre deuxième argument, les communes des départements étudiés ont de fortes disparités en matière de disponibilités foncières. Si l'on regarde celles des communes appartenant aux grandes aires urbaines au sens de l'INSEE, nombre d'entre elles bénéficient de réserves foncières de grande importance (tableau 31).

<sup>1</sup> On reprend ici l'expression utilisée par Melvin Webber dans son essai *L'Urbain sans lieu ni bornes* publié en 1964 et traduit en français par Françoise Choay en 1996. Il inspirera durant les années 1990 de nombreux urbanistes et sociologues français tentant de décrire les nouveaux phénomènes d'urbanisation qui touchent la France, qu'ils soient « ville archipel » (Viard, 1994), « ville émergente » (Chalas, Dubois-Taine, 1997) ou « ville générique » (Koolhaas, 2000).

Tableau 31 : Distribution des communes des grandes aires urbaines suivant leurs réserves en espace naturel sur la zone d'étude

Type de zone urbaine	Commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)		Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle		Commune multipolarisée des grandes aires urbaines		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Espaces naturels (en ha)								
Moins de 100	12	10			1	2	13	5
de 100 à moins de 500	18	16	5	5	5	10	28	11
de 500 à moins de 1 000	20	17	13	14	9	19	42	16
1 000 et plus	65	57	75	81	33	69	173	68
Total	115	100	93	100	48	100	256	100

Sources : INSEE 2013 et CORINE Land Cover 2012.

57 % des communes des grands pôles urbains, 81 % de celles qui sont situées dans leur grande couronne et 69 % des communes multipolarisées comptent plus de 1 000 ha d'espaces correspondant à ceux qui sont convoités par les parcs solaires. Cette disponibilité foncière potentielle ne signifie pas pour autant une disponibilité foncière effective pour des parcs solaires : toutes les municipalités urbaines à forte disponibilité foncière n'ont pas le projet d'accueillir un parc solaire. La différence d'intérêt entre des municipalités relevant pourtant de situations spatiales équivalentes (du point de vue de l'urbanité et de la disponibilité foncière) interroge la catégorisation de l'INSEE par grandes aires urbaines. Ce qui peut relever d'une urbanité, au sens d'une certaine densité de relations d'échanges entre un centre urbain et ses périphéries, ne s'applique pas forcément à l'ensemble des communes. Autrement dit, ce n'est pas parce qu'une commune est définie comme urbaine par la description objective de ses échanges, de sa densité et de sa morphologie que sa municipalité administre forcément ses sols comme une commune exclusivement urbaine : la représentation de la rareté, même si elle s'appuie sur une certaine objectivation, procède également d'une vision du développement communal. Selon nous, trois critères pourraient en partie objectiver les contraintes foncières auxquelles sont soumises les communes.

Tout d'abord, la proximité avec la commune centre peut orienter en partie les visions de l'élite municipale de l'aménagement : être directement limitrophe d'une ville de plusieurs dizaines de milliers d'habitants, en pleine croissance économique et démographique, participe aux fondements de l'aménagement d'une commune. Au contraire, ne pas avoir de contiguïtés territoriales directes avec ce type de ville, sans échapper totalement aux pressions urbaines qu'elle véhicule, desserre en partie des contraintes urbaines qu'elle induit. On a fixé cette

taille critique à 50 000 habitants, en prenant en compte les exceptions urbaines que peut présenter notre périmètre d'étude (cf. annexe 8).

Ensuite, la quantité de foncier objectivement disponible pour accueillir les parcs solaires mérite d'être intégrée à l'analyse. Deux communes aux disponibilités différentes n'auront pas objectivement les mêmes possibilités spatiales d'accueil. Deux lectures différentes de la disponibilité foncière peuvent ainsi être établies du point de vue de l'aménagement des parcs solaires. Elles séparent la « théorie » et la « pratique » en la matière, c'est-à-dire ce qui relève strictement des substrats vers lesquels les instructeurs orientent prioritairement les projets et les espaces naturels qui ont effectivement accueilli les projets. Les premiers correspondent aux substrats cités dans les documents d'encadrement, c'est-à-dire « les espaces non dommageables à l'activité agricole, non cultivés et sans contrainte environnementale et paysagère particulière »<sup>1</sup>, « les espaces naturels sans enjeux au plan de la biodiversité et du paysage »<sup>2</sup>, « les terres non cultivables » et secteurs de faibles impacts écologiques<sup>3</sup>. Les seconds sont dans les faits plus nombreux et concernent des secteurs bien plus vastes. Une interprétation de la base de données CORINE Land Cover<sup>4</sup> permet de discerner ces deux niveaux de disponibilité foncière en fonction des situations urbaines des communes.

Enfin, la densité de population des communes peut être réintégrée dans l'analyse, au sens où elle objective une contrainte sociale dans un rapport spatial, même si les modes d'occupation peuvent faire varier sa prégnance.

Ces trois critères agrégés distinguent les communes en six niveaux de disponibilités foncières différents : les grandes villes de plus de 50 000 habitants (codées « gdeville »), les communes « périurbaines », c'est-à-dire en continuité des grandes villes (codées « périmetro »), celles qui sont périurbaines à faible disponibilité foncière (codées « périurbaine »), celles périurbaines à forte disponibilité foncière (codées « périlache »), celles qui sont rurales à faible disponibilité foncière (codées « ruraldense »), et celles qui sont rurales à forte disponibilité foncière (codées « rurallache »).

L'expression de ce rapport à la pression urbaine opère une nouvelle répartition entre les différentes morphologies communales du point de vue de la disponibilité foncière. Les

---

<sup>1</sup> Document de recommandations des Alpes-de-Haute-Provence, DDT, janvier 2010, p. 18.

<sup>2</sup> « Mode d'emploi pour les centrales PV au sol dans le Var », DDEA, 22 juillet 2009, p. 2.

<sup>3</sup> « Implantation de parcs PV dans le département des Bouches-du-Rhône : Préconisations et cadrage réglementaire », DDT, mars 2010 p. 7.

<sup>4</sup> Les catégories retenues dans la base sont détaillées en annexe 8.

communes centres des agglomérations (addition des types gdeville et périméto), au foncier rare, se réduisent à 42. Les communes périurbaines (addition des types péri dense et périlache) se répartissent en deux groupes équivalents (un peu moins de 80 communes chacun) qui correspondent aux couronnes des centres d'agglomération ou aux petites villes de l'intérieur (Manosque, Digne, Sisteron), moins soumis à la rareté foncière que les centres d'agglomération. L'espace rural (addition des types rural dense et rural lache) apparaît très majoritairement comme un espace de forte disponibilité foncière (221 communes sur 277 appartiennent à la catégorie rural lache). Mais il comporte aussi des espaces de plus faible disponibilité (56 communes sont classées « rural dense ») (tableau 32).

**Tableau 32 : Répartition départementale des communes en fonction de leur disponibilité foncière**

Département	Alpes-de-Haute-Provence		Bouches-du-Rhône		Var		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
gdeville			9	8	5	3	14	3
périméto			22	19	6	4	28	6
périlache	7	4	31	26	39	26	77	16
rural dense	39	20	6	5	11	7	56	12
rural lache	143	72	12	10	66	43	221	47
Total	200	100	119	100	153	100	472	100

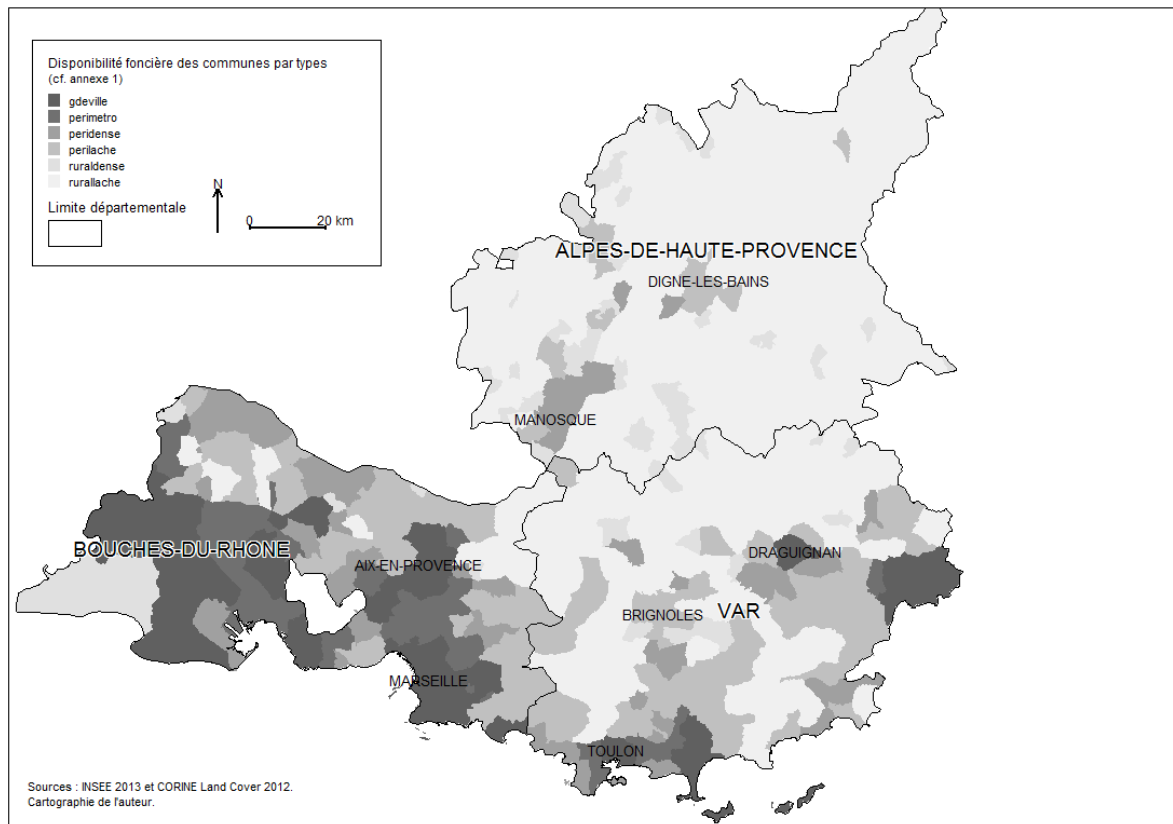
Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Les départements se différencient également. Les Alpes-de-Haute-Provence comportent la plus grande proportion des communes de forte disponibilité foncière (72 % de type rural lache). Le Var regroupe davantage des communes de plus forte densité, mais dispose aussi de nombreuses communes avec d'importantes disponibilités foncières (43 % de type rural lache et 26% de type périlache). Les Bouches-du-Rhône apparaissent comme le département le plus urbain, et présente essentiellement des communes périurbaines avec d'importantes marges de manœuvre foncière (26 % de type périlache).

À la différence de la carte des zones urbaines INSEE, qui fait apparaître une épaisse frange urbaine littorale, les espaces de disponibilité foncière descendent beaucoup plus bas et s'avancent dans les zones urbaines littorales. Les Bouches-du-Rhône n'apparaissent plus comme un département entièrement urbanisé : à l'est et au nord, de nombreuses communes offrent d'importantes disponibilités foncières. De même, le pôle urbain de Toulon s'est resserré, sa couronne présentant des communes avec des réserves foncières à proximité. Enfin, les espaces ruraux dominent globalement l'occupation du sol. Mais les moins disponibles ne sont pas forcément ceux qui sont proches du littoral. Au contraire, beaucoup

d'entre eux se situent au cœur du vaste espace rural intérieur, nuançant l'homogénéité rurale que dessine une approche par les zones urbaines (carte 12).

Carte 12 : disponibilité foncière des trois départements d'étude



### *Une approche par la disponibilité foncière plus heuristique*

Ainsi, à la différence de la densité démographique, la distribution de l'intérêt des communes pour des projets de parc solaire manifeste une relation linéaire avec la disponibilité foncière. Ce sont les communes de plus forte disponibilité qui agrègent en proportion le plus grand nombre de projets : un quart des communes de types rurallache et périlache sont dans ce cas (tableau 33 et graphique 14). Les communes de type ruraldense, pourtant d'une plus faible densité que les communes de type périlache, attirent proportionnellement moins de projets (20 contre 25 %). La relation linéaire se confirme en tenant compte seulement des projets sur substrat naturel<sup>1</sup>.

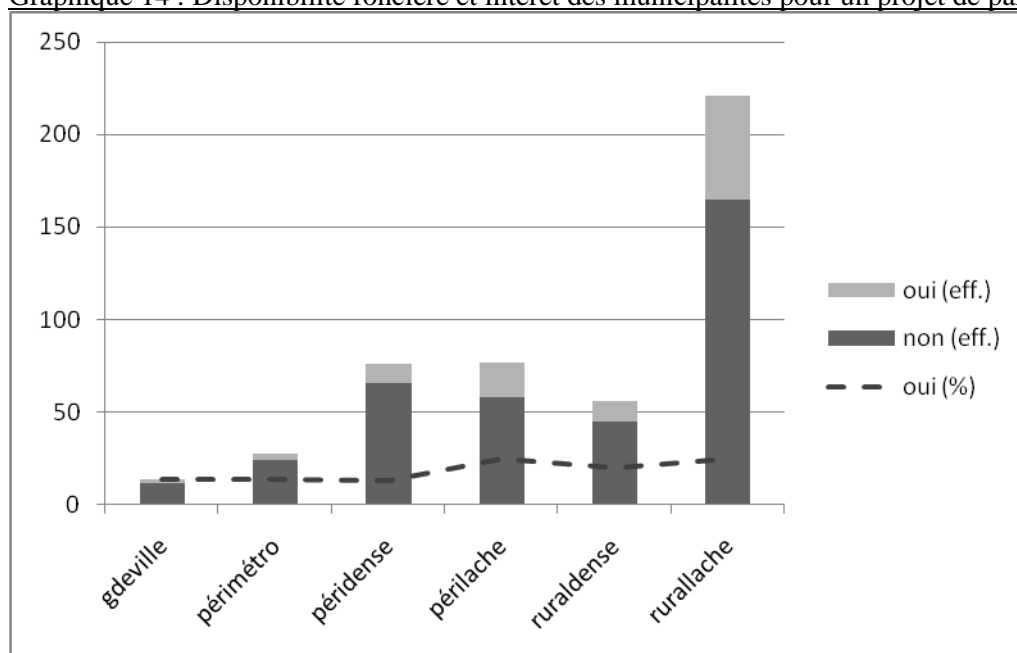
<sup>1</sup> Voir annexe 11.

Tableau 33 : Disponibilité foncière et intérêt des municipalités pour un projet de parc solaire

Relation à l'urbanisation	Intérêt pour un projet Dispo. foncière	Oui		Non		Total	
		Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Centre d'agglomération	gdeville	2	14	12	86	14	100
	périméto	4	14	24	86	28	100
Périurbaine	péridense	10	13	66	87	76	100
	périlache	19	25	58	75	77	100
Rurale	ruraldense	11	20	45	80	56	100
	rurallache	56	25	165	75	221	100
Total		102	22	370	78	472	100

Sources : INSEE 2013, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Graphique 14 : Disponibilité foncière et intérêt des municipalités pour un projet de parc solaire



Sources : INSEE 2013, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Les projets sur substrat naturel sont exclus des communes centre d'agglomération. Les communes de type péridense apparaissent indéterminées au regard des substrats utilisés, accueillant à parts égales ces deux formes de projet (tableau 34). La distribution cartographique des projets sur substrat naturel apparaît nettement en lien avec la disponibilité foncière (carte 13). La couronne périurbaine toulonnaise, requalifiée en espace de forte disponibilité foncière, attire en nombre des projets sur des substrats naturels. Globalement, les projets sur substrat naturel évitent les communes de faible disponibilité. En revanche, les projets sur substrat anthropisé, même s'ils sont plus concentrés dans les communes de faible disponibilité, se retrouvent aussi sur les autres communes. Si le phénomène peut s'expliquer

dans les Bouches-du-Rhône, dont le guichet unique a orienté les projets vers ces substrats, il s'observe aussi dans les autres départements, mais avec une plus faible intensité.

Tableau 34 : Distribution des projets de parc solaire en fonction des substrats utilisés et de la disponibilité foncière des communes

Substrat occupé Disp. foncière	Anthropisé		Naturel		Total Eff.
	Eff.	%	Eff.	%	
gdeville	2	100			2
périmétre	4	100			4
péridense	5	50	5	50	10
périlache	7	37	12	63	19
ruraldense	2	18	9	82	11
rurallache	6	11	50	89	56
Total	26	25,5	76	74,5	102

Sources : INSEE 2013, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Là encore, la disponibilité foncière des communes n'explique pas tout. Des projets sur substrat naturel se localisent dans des secteurs périurbains et ruraux denses. À l'inverse, des municipalités à forte disponibilité foncière élaborent des projets sur substrat anthropisé. Par ailleurs, la disponibilité n'explique pas non plus pourquoi les communes de types périlache et rurallache ont les mêmes proportions de projets, alors qu'elles ont des densités différentes.

#### *Une détermination spatiale relative*

Dès lors, les variables spatiales apparaissent comme des contraintes ou des facilités qui expliquent les tendances de localisation observées. Les zones naturelles protégées orientent les opérateurs vers les espaces naturels des communes qui sont les moins soumis à ces protections. Néanmoins, ces contraintes ne les empêchent pas de localiser une part importante de leurs projets dans des zones de protection environnementale contractuelle ou d'inventaire. Le caractère négocié de leur gestion autorise l'implantation d'aménagements, d'autant plus s'ils contribuent, comme les parcs solaires, à la limitation des GES. Seules les zones de contraintes environnementales majeures empêchent strictement l'élaboration de projets. La proximité à un poste source facilite leur réalisation, mais n'empêche pas leur élaboration dans des communes plus éloignées. Si le marché du foncier oriente davantage les projets en direction des substrats naturels, ce n'est pas leur prix qui décidera de leur distribution à l'intérieur de ce type d'espace, très abondant au niveau régional. L'analyse des effets de la densité démographique apporte d'autres éléments de compréhension. D'une part, une relation peut être établie entre la densité démographique et le type de substrat utilisé par les projets. D'autre part, l'analyse manifeste un lien entre la localisation des projets et la faible densité

démographique des communes : 74 % des municipalités intéressées par un parc solaire ont une densité inférieure à 100 habitants au km<sup>2</sup>. Cependant, cette relation n'est pas linéaire et peut masquer d'autres variables explicatives.

La construction d'un indice de disponibilité foncière des communes agrégeant la densité démographique, la quantité absolue de foncier intéressant potentiellement les projets et la relation aux pôles urbains centraux permet de manifester une relation linéaire à l'intérêt des municipalités pour un projet. Cet indice distingue plus finement des communes rassemblées habituellement dans de mêmes catégories spatiales : parmi les communes rurales et périurbaines, la disponibilité foncière permet de discriminer celles qui sont plus intéressées par un projet. Il montre aussi la spécialisation des pôles urbains et leurs communes directement périphériques de faible disponibilité foncière dans des projets sur substrat anthropisé, confirmant l'hypothèse d'une économie foncière dans les espaces de forte densité à laquelle se soumettent les parcs solaires. Cependant, le recours à cet indice n'épuise pas tous les choix d'implantation observés. Ce résultat nous invite à observer d'autres variables, relevant davantage des questions politiques et sociales qui traversent les communes, et qui peuvent amener l'élite municipale de l'aménagement à s'intéresser à ce type de projet, ou au contraire à les refuser.

## **2 Le pouvoir municipal au prisme des parcs solaires**

On a déjà vu qu'une municipalité peut retirer une source de revenus importante dans l'accueil d'un parc solaire sur son territoire. Cet intérêt financier pourrait néanmoins paraître négligeable au regard des risques conflictuels que serait susceptible d'engendrer son implantation, comme la municipalité pourrait trouver, au regard des changements institutionnels liés à la décentralisation, des moyens plus sûrs pour répondre aux besoins de ses administrés. Or, les changements qui ont affecté les municipalités depuis les premières lois de décentralisations n'ont pas seulement favorisé leur émancipation. Ils ont également alourdi leur responsabilité sans forcément leur fournir les moyens financiers correspondant. Ainsi, en fonction du contexte, un parc solaire peut apparaître comme une chance à saisir après une période de disette financière, et ce d'autant que les municipalités ont peu de concurrents institutionnels avec qui transiger dans les décisions d'aménagement qu'elles arrêtent. On examinera donc dans un premier temps la situation financière d'un certain nombre de petites communes et dans quelle mesure elles peuvent être tentées par l'opportunité que représente de ce point de vue un parc solaire. Puis, dans un deuxième temps, on considèrera les éventuels contre-pouvoirs locaux qui pourraient s'opposer à leur décision d'aménagement ou avec



lesquels elles auraient à composer. Enfin, on regardera, à partir de l'étude des données socio-économiques des communes de notre périmètre d'étude, celles qui apparaîtraient déterminantes pour expliquer un intérêt de l'élite municipale de l'aménagement à voir un parc solaire s'installer sur le territoire communal.

## 2.1 L'autonomie relative des petites communes face à la décentralisation

Si un certain nombre de dispositions politiques (Frinault, 2012) et sociopolitiques (Grémion, 1976) ont pu participer à l'émancipation relative des collectivités territoriales vis-à-vis du pouvoir central, il faut attendre les lois de décentralisation de 1982 pour que l'autonomie des municipalités trouve un élan décisif. Elle introduit deux innovations majeures : le transfert du pouvoir exécutif au maire, jusqu'alors officiellement dans les mains du préfet, et le remplacement de la tutelle administrative par un contrôle de légalité *a posteriori*. Cependant, les prérogatives des maires, largement étendues sur le papier et en tous points identiques quelle que soit la taille de la commune, masquent les différences entre celles qui sont pourvues des moyens matériels, humains et financiers nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences et celles qui en sont dépourvues. La liberté d'administration, que leur confèrent les lois de décentralisation, ne dissimule donc pas le clivage essentiel qui sépare communes rurales et urbaines. Comme l'explique Thomas Frinault, « Pour les communes rurales à dominante agricole, dont le poids est considérable dans l'ensemble territorial, même si elles ne domicilient qu'une minorité de la population, les moyens matériels et financiers font souvent défaut pour que l'autonomie qui leur est accordée en droit soit réellement mise en œuvre. Les élus locaux ont alors intérêt au maintien des pratiques paternalistes antérieures, là où les grandes villes, et désormais les villes moyennes, consolident leur place dans l'organisation territoriale, et peuvent affirmer leur autonomie. » (2012 : 96)

À cette disparité structurelle entre communes rurales et communes urbaines s'ajoute un triple mouvement de « ciseaux » financiers qui a affaibli d'autant les finances publiques des municipalités. Tout d'abord, leur périmètre de compétences n'a cessé de s'étendre depuis l'acte II de la décentralisation. Alors que l'État promet qu'aucun transfert ne sera réalisé sans transfert de ressources équivalentes, dans les faits les charges transférées augmentent à un rythme bien supérieur à celui de la dotation globale de fonctionnement qu'il octroie (*ibid.* : 105). Si les municipalités peuvent recourir à l'impôt pour compenser leurs dépenses, le législateur ne leur a jamais réellement reconnu de pouvoir fiscal. La loi a en effet institué un

taux plafond impossible à dépasser<sup>1</sup>. Ensuite, l'intégration intercommunale, qui s'est renforcée dans le même temps<sup>2</sup>, a été rendue possible grâce à l'augmentation continue des recettes communautaires, en grande partie imputable à la taxe professionnelle unique (TPU), mais aussi à la perception d'une partie des trois autres impôts directs locaux<sup>3</sup>, érodant d'autant les marges de manœuvre fiscales des municipalités. Par ailleurs, le poids de l'État et du Conseil général, institutions traditionnellement pourvoyeuses de subventions et de services dans les petites communes, s'est fortement amenuisé depuis le début des années 2000. Le retrait généralisé de l'État au travers de la révision générale des politiques publiques a d'autant plus touché les territoires ruraux que les services de l'État y occupent un rôle pivot, pour les services de proximité, les aides techniques aux communes et le maintien d'actifs locaux salariés (Bricault, 2012). Le département, « partenaire privilégié de la commune rurale » (*ibid.* : 61), suit la même dynamique. Les budgets départementaux ont dû faire face aux transferts de compétences et, suivant leur richesse, se désinvestir d'autant dans le subventionnement des équipements des petites communes rurales. De ce point de vue, les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-de-Haute-Provence sont différents. Le premier, fort d'un budget plus important que la région, a maintenu un haut niveau de financement des communes rurales, d'autant qu'elles constituent une clientèle stratégique dans les élections cantonales<sup>4</sup>. Le Var qui avait jusqu'ici maintenu des niveaux de subvention équivalents (autour de 80 % !), a dû réduire ses ambitions, au regard de l'augmentation de ses dépenses sociales et de solidarité territoriale liée aux catastrophes naturelles<sup>5</sup>. Les Alpes-de-Haute-Provence, plus pauvres que ses deux voisins, tentent dans la mesure de leurs moyens de subvenir aux besoins de leurs communes, mais ne dérogent pas à l'affaiblissement généralisé des finances départementales. Enfin, dernier point, parmi ces communes rurales, nombreuses

---

<sup>1</sup> « Les taux des taxes ne peuvent excéder 2,5 fois le taux moyen constaté de l'année précédente pour la même taxe, soit dans l'ensemble du département, soit au niveau national si le taux moyen national est plus élevé » (Frinault, 2012 : 305).

<sup>2</sup> Les communautés de communes ont vu leurs champs d'intervention doubler en l'espace de dix ans (de 1999 à 2008). En 2008, elles disposaient en moyenne de huit compétences dans leurs statuts, contre seulement quatre en 1999.

<sup>3</sup> Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties.

<sup>4</sup> Ainsi, le président du Conseil général n'a pas hésité à signer en 2014 plusieurs « contrats de développement et d'aménagement » avec des communes du département pour des montants qui sont équivalents à plusieurs dizaines de millions d'euros. Comme le souligne *Le Monde*, ces manœuvres n'ont d'objectif que de préparer les futures élections départementales de 2015, auxquelles le président, ex-socialiste, et depuis à la tête d'un nouveau parti, Force 13, appelle à une union large, et en particulier à l'électorat des petites communes (« Les largesses très politiques de Jean-Noël Guérini », *Le Monde*, 9 décembre 2014).

<sup>5</sup> Suite aux inondations de Draguignan, le conseil général s'est fortement impliqué dans la reconstruction de la ville (cf. chapitres 5 et 6 au travers des cas de Saint-Michel et de Moulès).

sont celles qui ont accueilli de nouvelles populations ces dernières décennies, et qui doivent subvenir aux besoins d'équipements qui en découlent.

Pour autant, loin d'être démissionnaire, le maire a globalement accepté d'endosser cette responsabilité. La décentralisation d'une part et la concentration au travers de la création des intercommunalités d'autre part, loin de le mettre à l'écart, l'ont toujours davantage ramené au centre de la décision publique, au point qu'il occupe aujourd'hui une position privilégiée. S'il s'agissait auparavant d'appliquer une politique publique imposée du « centre », les collectivités locales, et au premier rang d'elles la municipalité, constituent désormais le lieu de définition des problèmes publics (Duran, Thoening, 1996). Le maire se trouve ainsi à la croisée de nombreuses ressources administratives, économiques et politiques, issues de sous-systèmes autonomes, et pour lesquelles il exerce des fonctions d'intermédiaire et de médiateur. Sa compétence repose alors « sur sa capacité à croiser, échanger et convertir d'un sous-système à l'autre les ressources issues de chacun d'eux » (Frinault, 2012 : 220). Pour résoudre des problèmes ou apporter des solutions, il se mue ainsi en véritable entrepreneur de politiques publiques, gestionnaire et « chef d'entreprise », placé à la tête de la collectivité. Pour autant, la tâche n'est pas simple et les maires ne sont pas égaux pour un métier qui doit allier autant des compétences relationnelles que techniques, et notamment financières. S'il a pu profiter d'une relative aisance financière jusqu'à la fin des années 1990, alliant les concours financiers de l'État, des impôts locaux en dynamisme constant, ainsi que des emprunts très attractifs, ce contexte est en train de changer radicalement depuis quelques années. Ses marges de manœuvre financières sont aujourd'hui plus étroites et appellent des compétences financières, à la fois techniques et stratégiques. Une figure de « maire financier » se surimpose à la multitude des rôles et fonctions qu'il occupe déjà, qui demande un travail d'« orfèvre des finances publiques » (Valletoux, 2014 : 41) tant les équations d'équilibres sont de plus en plus difficiles à réaliser. Notamment, la gestion de la recette, jusqu'ici peu discriminante, devient stratégique, et toute nouvelle opportunité de ressource doit être considérée avec intérêt.

De ce point de vue, les centrales PV au sol peuvent constituer pour les municipalités une source de revenus complémentaires dans un contexte de raréfaction des ressources municipales et de croissance démographique, et ce d'autant que les contre-pouvoirs sont faibles concernant la maîtrise de la vocation des sols.

## 2.2 Des contre-pouvoirs municipaux faibles

En effet, parallèlement à la montée en puissance du pouvoir municipal, les autres acteurs participant à la gestion de l'espace local ont également fait évoluer ou infléchi leur mode d'action, s'affaiblissant comme contre-pouvoir municipal ou s'alignant sur ses pratiques. On ne reviendra pas en profondeur sur ces différents acteurs, la plupart ayant déjà été décrits dans la partie précédente. On se contentera de les lister, et parfois, si nécessaire, de préciser les changements observés.

Tout d'abord, les acteurs agricoles, jadis gestionnaires centraux des espaces ruraux (Hervieu, Purseigle, 2013), confrontés à la globalisation des marchés, ont progressivement abandonné les terres les moins productives. Les agriculteurs ont vu dans les centrales PV au sol une nouvelle rente foncière participant à l'équilibre financier des exploitations. Ils sont devenus des alliés objectifs des maires intéressés par les parcs solaires. Comme on a pu le voir dans le chapitre 3, cette convergence d'intérêts, lorsqu'elle n'a pas été réfrénée par les services instructeurs, a pu un temps s'affirmer dans le département des Alpes-de-Haute-Provence.

D'autre part, la liberté de la municipalité d'user comme elle le souhaite de ses sols aurait pu être gênée par la gouvernance plurielle et les normes écologiques qu'impose la réglementation sur le droit des sols<sup>1</sup>. Mais, comme on l'a vu dans le chapitre 4, ces règles sont en partie contournables, parce que intriquées dans des systèmes politico-institutionnels qui entrecroisent acteurs et secteurs d'actions. Ils facilitent des jeux d'échanges où les normes sont négociées, non pas seulement à partir des compensations environnementales, mais également au travers des bénéfices économiques, politiques ou sociaux que chacun espère retirer de la négociation.

Par ailleurs, l'État déconcentré (techniciens DDT, préfets) apparaît la plupart du temps comme un allié objectif des maires dans les différentes situations départementales rencontrées (chap. 3). Dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Bouches-du-Rhône, l'appui du maire est considéré comme une preuve du soutien local au projet. Sa présence au sein des guichets uniques est interprétée comme un accord local de la population, sans questionner sa représentativité, les concertations ou consultations mises en œuvre. Cette attitude de l'État déconcentré participe à l'entretien et au renforcement de la centralité du pouvoir municipal, et à sa légitimité dans le développement des projets de parc solaire.

---

<sup>1</sup> On pense notamment au contrôle de légalité effectué par l'État lors de la révision des plans locaux d'urbanisme, ou de l'avis formulé par la Commission départementale d'orientation de l'agriculture lorsque la vocation de sols agricoles est changée (cf. chap. 4).

### *Des taxes facilement redistribuées aux municipalités*

Les intercommunalités, censées représenter la cohérence et l'équilibre de l'action territoriale, pourraient aussi apparaître comme de potentiels contre-pouvoirs des municipalités. Elles sont aujourd'hui désignées comme le niveau organisationnel de l'aménagement du territoire, notamment au travers la définition des schémas de cohérence territoriale, ainsi qu'elles l'ont été dans les énergies renouvelables<sup>1</sup>. Dans les faits, elles ne se sont pas ou peu impliquées dans les projets de parc solaire<sup>2</sup>. Les taxes qu'elles génèrent sont la plupart du temps redistribuées en partie ou en totalité aux municipalités les accueillant grâce à la dotation de solidarité communautaire. Imaginé par le législateur pour prévenir les craintes des mairies pénalisées par l'intégration fiscale, ce dispositif intervient comme instrument de redistribution et de péréquation des produits des taxes entre elles. Le montant comme les critères de versement sont fixés par le conseil communautaire. Comme le note Thomas Frinault, « du point de vue de la solidarité entre les communes elles-mêmes, le droit laisse le soin aux acteurs locaux de s'accorder sur les figures de la solidarité territoriale, permettant l'émergence de pratiques singulières d'un territoire à l'autre » (2012 : 146). Ainsi, dans les différents terrains investigués, les élus ne cachent pas la facilité avec laquelle ils ont réussi à négocier avec l'intercommunalité le reversement des taxes liées à « leur » parc solaire, soulignant à la fois la banalisation de la pratique et la légitimité des prétentions municipales sur ces produits. Alors que ces taxes devraient être prélevées au niveau intercommunal<sup>3</sup>, cette « délégation en pratique » traduit le ménagement des intérêts communaux qui a contribué en grande partie à la réussite des intercommunalités. Les politiques intercommunales ont en effet été conçues comme devant « se fondre dans les contraintes de l'ordre municipaliste » (Desage, Guéranger, 2011 : 149).

Les contre-pouvoirs institutionnels locaux pouvant faire opposition à un projet municipal de parc solaire paraissent neutralisés par les intérêts qui les lient avec la commune, ou trop faibles pour pouvoir y faire obstruction. Le danger vient finalement davantage de ce qui est appelé couramment la société civile, entendue ici par les électeurs ou les mouvements de contestations de l'intérieur d'une part, et les associations de défense de l'environnement

---

<sup>1</sup> Les zones de développement éolien devaient être conçues au niveau intercommunal (loi POPE [programme fixant les orientations de politique énergétique] de 2005), jusqu'à ce que les dernières décisions législatives abrogent cette obligation (loi Brottes du 15 avril 2013).

<sup>2</sup> Dans l'inventaire des projets réalisés au niveau régional, seuls quatre sont portés par un appel d'offres intercommunal.

<sup>3</sup> L'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) sur les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque, et la contribution foncière des entreprises (ancienne taxe professionnelle) sont prélevées par l'intercommunalité lorsque la commune est adhérente.

d'autre part. Pour ces dernières, on a vu dans les exemples de la partie II (Sabatier et Targon) que les opérateurs les plus socialisés au danger contentieux qu'elles constituent prenaient en charge leur intégration dans l'élaboration du projet. La gestion communale du risque conflictuel apparaît davantage dans les prérogatives de l'élite municipale de l'aménagement. On peut faire l'hypothèse que celle-ci, avant toute décision, jauge toujours le projet au regard de sa population, ou du moins ce qu'elle connaît d'elle, et de la manière dont il peut justifier cet équipement à partir d'orientations de développement local jugées légitimes. Des variables économiques, démographiques ou sociales pourraient alors expliquer l'intérêt des municipalités par un projet de parc solaire.

### 2.3 Des déterminants socioéconomiques favorables aux parcs solaires ?

Il s'agit donc ici de retourner le raisonnement : non de penser que les opérateurs choisissent des communes, mais plutôt d'essayer de saisir les raisons pour lesquelles, parmi l'ensemble des communes démarchées, certaines se montrent intéressées, et d'autre non. Trois facteurs pourraient expliquer une décision favorable : en premier lieu, il peut s'agir de raisons économiques. Elles peuvent s'exprimer par des difficultés budgétaires municipales, ou par anticipation, au regard d'une croissance démographique qui appellerait une augmentation des ressources pour répondre aux besoins en équipements et services des nouveaux habitants ; en deuxième lieu, les caractéristiques sociales de la population, aux attentes présumées desquelles l'élite municipale de l'aménagement, sensible à son assise électorale, répond, en faisant de la localisation d'un parc solaire un trait saillant de sa politique publique ; enfin, des raisons cognitives pourraient jouer un rôle, comme la connaissance préalable de ce type d'équipement par l'élite municipale et la poursuite d'un aménagement de l'espace qui lui a donné jusqu'ici pleinement satisfaction.

#### *Richesse et pauvreté des municipalités*

Deux variables peuvent donner des indications concernant les contraintes budgétaires auxquelles sont soumises les municipalités : leur richesse « absolue », au travers de leur budget municipal, et leur richesse « relative », c'est-à-dire le budget total rapporté au nombre d'habitants. Essayons tout d'abord de mesurer l'enjeu financier que représente l'apport d'une centrale PV par rapport au budget total de la municipalité. Une mairie peut percevoir d'un parc de 16 ha entre 114 000 et 208 000 €/an selon qu'elle est ou non propriétaire des terrains occupés (cf. chap. 2). Cet apport n'a pas le même sens s'il représente 1, 10 ou 50 % du budget municipal. Un maire sera d'autant plus intéressé que son apport est à l'échelle des enjeux financiers de la commune. Les répartitions des projets suivant les niveaux budgétaires

confirment en partie cette idée : 28 % des projets se situent dans des communes dont le budget se situe entre 300 000 et 1 million d'euros, et 36 % entre 1 et 5 millions d'euros, alors que ces deux classes ne représentent que 50 % de l'ensemble des communes étudiées (tableau 35). On peut ainsi faire l'hypothèse qu'au-delà d'un certain niveau budgétaire (> 5 millions €) les centrales ne correspondent plus à ces échelles de financement. Symétriquement, peu de municipalités à très petits budgets (en dessous de 300 000 €) sont intéressées par des parcs solaires : il est probable que l'apport financier de cet équipement est trop important au regard des enjeux financiers locaux, qui restent finalement réduits. Cela ne veut pas dire que seules les municipalités à budgets intermédiaires sont intéressées : des mairies à budget inférieur ou supérieur le sont aussi parfois, mais ce n'est sans doute plus l'intérêt financier qui doit être retenu pour elles.

Tableau 35 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant leur budget total

Budget en milliers d'€	Moins de 300		De 300 à moins de 1 000		De 1 000 à moins de 5 000		5 000 et plus		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Intérêt pour un projet										
Oui	16	16	29	28	37	36	20	20	102	100
Non	100	27	68	18	104	28	98	27	370	100
Total	116	25	97	21	141	30	118	25	472	100

Sources : ministère des Finances 2014, INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

On constate une répartition similaire au niveau de la population communale : ce ne sont ni les plus petites communes ni les plus grandes qui sont proportionnellement les plus intéressées par un parc solaire, mais les communes de taille intermédiaire qui regroupent entre 500 et 5 000 habitants : 56 % des projets se concentrent sur ce type de communes, qui représentent 42 % des communes du périmètre d'étude (tableau 36).

Tableau 36 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la taille de la population communale

Population communale	Moins de 500		De 500 à moins de 2 000		De 2 000 à moins de 5 000		5 000 et plus		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Intérêt pour un projet										
Oui	28	28	28	28	28	28	18	18	102	100
Non	137	37	74	20	67	18	92	25	370	100
Total	165	35	102	22	95	20	110	23	472	100

Sources : ministère des Finances 2014, INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

La relation statistique se révèle moins significative pour les budgets par habitant (tableau 37). Cet indicateur de richesse est pertinent pour mesurer les capacités financières municipales<sup>1</sup> au regard de la quantité des besoins de sa population, mais il ne discrimine plus les communes voulant accueillir un parc solaire. Petites, moyennes et grandes communes peuvent avoir des niveaux budgétaires par habitant équivalents, mais des disponibilités foncières opposées, ou des budgets totaux très contrastés, et donc des rapports à l'opportunité financière absolue que représentent les parcs solaires très différents (cf. résultat précédent).

Tableau 37 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant le budget par habitant

Budget par hab. (en €)	Moins de 850		De 850 à moins de 1 100		De 1 100 à moins de 1 600		1 600 et plus		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Intérêt pour un projet										
oui	26	26	32	31	23	23	21	21	102	100
non	82	22	96	26	105	28	87	24	370	100
Total	108	23	128	27	128	27	108	23	472	100

Sources : Ministère des Finances 2014, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

En revanche, la répartition des budgets par habitant au regard des disponibilités foncières des communes fait apparaître des relations contrastées (tableau 38). Même si les effectifs sont insuffisants à ce niveau de détail pour déduire des liens significatifs, elles invitent à penser un rapport différencié des municipalités aux parcs solaires en fonction de leur situation financière. Ce sont par exemple les municipalités les plus riches parmi les types gdeville périmétre qui accueillent le plus grand nombre de projets (5 sur 6). Sachant que les projets sur substrat anthropisé coûtent plus cher en frais d'aménagement, on peut faire l'hypothèse que le choix est ici davantage guidé par des considérations environnementales que financières. L'opération pourrait relever plus d'une recherche de prestige environnemental, en réponse à d'éventuelles attentes de la population, que de logiques strictement financières.

<sup>1</sup> La non-prise en compte des situations intercommunales, soit le degré de mutualisation des charges de fonctionnement et d'investissement à un niveau supérieur, influence peu le mode de calcul. Les transferts de charges intercommunaux impactent faiblement la structure des budgets communaux : la part budgétaire transférée en moyenne aux intercommunalités représente seulement 22 % du budget communal (Frinault, 2012 : 136).



**Tableau 38 : Ventilation des communes en fonction de leur disponibilité foncière et de leur budget municipal par habitant**

Budget/hab (en €)	Moins de 850				de 850 à moins de 1100				de 1100 à moins de 1600				1600 et plus				Total			
	Ens.		IPS		Ens.		IPS		Ens.		IPS		Ens.		IPS		Ens.		IPS	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
gdv /métré	1	1			7	5			21	16	1	4	13	12	5	24	42	9	6	6
péridense	19	18	2	8	29	23	3	9	18	14	5	22	10	9			76	16	10	10
périlache	19	18	3	12	31	24	11	34	16	13	2	9	11	10	3	14	77	16	19	19
ruraldense	15	14	5	19	10	8	1	3	17	13	5	22	14	13			56	12	11	11
rurallache	54	50	16	62	51	40	17	53	56	44	10	43	60	56	13	62	221	47	56	55
Total	108	100	26	100	128	100	32	100	128	100	23	100	108	100	21	100	472	100	102	100

Sources : Ministère des Finances 2014, INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

\* IPS = Intéressées pour un parc solaire

On peut aussi remarquer une concentration des projets dans le type périlache pour les communes de niveau de budget intermédiaire inférieur (11 sur 19) et dans le type péridense pour celles de niveau de budget intermédiaire supérieur (5 sur 10). On peut faire l'hypothèse que les questions budgétaires expliquent ici davantage l'intérêt municipal pour un parc solaire. En revanche, il paraît plus difficile de tirer des relations entre les niveaux de budget par habitant des communes et les disponibilités foncières dans les communes rurales.

*L'appartenance à une grande intercommunalité : un recours pour éviter l'implantation d'un parc pour les municipalités en recherche de financements*

Comme on l'a vu dans la précédente section, l'appartenance à une intercommunalité grève de manière limitée le budget municipal. Cependant, les communes non intégrées à une grande intercommunalité (de plus de 50 000 habitants<sup>1</sup>) font apparaître une relation plus forte avec un intérêt pour un parc solaire. 82 % des municipalités intéressées n'appartiennent pas à une intercommunalité ou celle-ci fait moins de 50 000 habitants (tableau 39).

**Tableau 39 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire selon la taille de l'intercommunalité de rattachement**

Intérêt pour un parc solaire	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Intercommunalité de rattachement						
Non rattachée ou moins de 50 000 hab.	84	82	264	71	348	74
Plus de 50 000 hab.	18	18	106	29	124	26
Total	102	100	370	100	472	100

<sup>1</sup> Seuil de constitution des communautés d'agglomération mieux pourvues en dotations de fonctionnement et aux compétences obligatoires élargies par rapport aux intercommunalités de plus petite taille.

Sources : préfecture de la région PACA, INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Si la faible structuration intercommunale demeure un trait dominant des communes du périmètre d'étude (74 % d'entre elles sont dans ce cas), ce résultat rend compte à notre sens des plus faibles besoins budgétaires des municipalités intégrées à de grandes intercommunalités. Parmi les 18 appartenant à une communauté d'agglomération, 12 ont des projets sur substrat anthropisé – projets plus coûteux à mettre en œuvre, et qui apparaissent davantage comme des actions environnementales qu'économiques. Parmi les six projets occupant des substrats naturels, quatre sont implantés sur des terrains privés. Là encore, les projets ne sont pas prioritairement conçus de manière à accroître les revenus municipaux.

Les communes intégrées à de grandes intercommunalités sont donc à la fois proportionnellement moins intéressées par des projets et, lorsqu'elles le sont, elles les conçoivent moins dans une optique d'optimisation des revenus fonciers et fiscaux que peuvent fournir les parcs solaires. Ce résultat invite à faire l'hypothèse que les communes non intégrées à de grandes intercommunalités et intéressées par un projet cherchent dans les parcs solaires des moyens pour financer des équipements qui sont d'habitude pris en charge par les grandes intercommunalités. Ces communes auraient connu une forte croissance démographique qui appellerait des besoins en équipements collectifs, mais seraient restées à l'écart des grandes intercommunalités qui auraient pu y pourvoir.

#### *Une relation significative à la croissance démographique*

En effet, la croissance démographique peut décrire des budgets contraints ou augurant leur contraction, potentiellement facteur d'un intérêt municipal pour un parc solaire. En effet, lorsqu'une commune connaît une croissance démographique forte, celle-ci implique des besoins en matière d'équipement, mais aussi de fonctionnement municipal, qui peuvent être avérés ou anticipés par les maires. On fait ainsi l'hypothèse qu'un maire se montrera d'autant plus intéressé par un parc solaire que sa commune connaît une croissance démographique importante risquant d'occasionner des tensions budgétaires.

On propose pour cela de regarder l'intérêt des municipalités à partir de la croissance démographique qu'a connue leur territoire respectivement sur les périodes 1999-2009 et 1990-2009, soit à peu près depuis dix et vingt ans au moment où des projets de parc solaire leur sont soumis par les opérateurs (tableaux 40 et 41).

Tableau 40 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la croissance démographique des communes de 1999 à 2009<sup>1</sup>

Intérêt pour un projet Croissance démographique 1999-2009	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
10% et moins			11	100	11	100
de – 10% à moins de 0	3	11	25	89	28	100
de 0 à moins de 10%	18	16	98	85	116	100
de 10 à moins de 20%	27	25	83	75	110	100
de 20 à moins de 35%	31	24	96	76	127	100
de 35 à moins de 55%	15	28	38	72	53	100
55% et plus	8	30	19	70	27	100
Total	102	22	370	78	472	100

Sources : INSEE 2009, INSEE RGP 1999, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Tableau 41 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la croissance démographique des communes de 1990 à 2009<sup>2</sup>

Intérêt pour un projet Croissance démographique 1990-2009 (%)	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
10% et moins			12	100	12	100
de – 10 à moins de 10%	8	15	47	86	55	100
de 10 à moins de 25%	16	16	83	84	99	100
de 25 à moins de 40%	23	22	81	78	104	100
de 40 à moins de 55%	26	27	72	74	98	100
55% et plus	29	28	75	72	104	100
Total	102	22	370	78	472	100

Sources : INSEE 2009, INSEE RGP 1990 et 1999, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Dans les deux cas, une relation peut être observée : plus les communes sont soumises à une forte croissance démographique, plus elles montrent de l'intérêt pour un projet de parc solaire. Cette relation est linéaire dans la majeure partie des différents modes de discrétisation testés<sup>3</sup>. En revanche, calculée sur environ trente ans (de 1982 à 2009), cette relation n'est plus observée<sup>4</sup>. Plus précisément, cette relation est plus significative après vingt ans de croissance démographique : si l'on prend la médiane<sup>5</sup> de la croissance démographique des deux

<sup>1</sup> Discrétisation décrite en annexe 12.

<sup>2</sup> Modalités de discrétisation décrites en annexe 13.

<sup>3</sup> Comme pour la densité démographique, sachant que le mode de discrétisation détermine en partie la répartition de la distribution, on présente en annexe 14 les répartitions de la croissance démographique selon différents modes de discrétisation : seuils basés sur le regroupement des classes voisines en effectifs ; effectifs égaux et amplitudes égales.

<sup>4</sup> Cette relation est testée en annexe 15 au travers de trois modes de discrétisation différents.

<sup>5</sup> Soit la croissance démographique observée au niveau de la moitié de la population des communes.

dispersions, 17 % à dix ans et 35 % à vingt ans, la relation statistique est considérée plus significative à vingt ans<sup>1</sup>. Autrement dit, plus la croissance démographique a été soutenue sur une durée « critique », située entre dix et trente ans, plus les municipalités manifestent un intérêt pour un projet de parc solaire. Sans être arrivées à ce niveau de croissance, certaines ont déjà manifesté cet intérêt, mais de manière moins significative. Mais passé ce seuil, l'intérêt décroît, comme si elles avaient trouvé entre-temps d'autres solutions pour pallier aux besoins qu'aurait fait émerger l'augmentation de la population, comme si ces besoins n'étaient plus d'actualité. Dans ces communes de plus ancienne croissance démographique, les populations venues pendant les années 1970 et 1980 pourraient, parce que plus pauvres ou davantage socialisées à un faible niveau d'équipement, n'auraient pas les mêmes attentes que des populations installées plus récemment.

Une partie des mairies intéressées par un parc solaire se tournent donc vers ce type de ressource parce qu'elles ressentent les effets de la croissance démographique. Ces effets seraient budgétaires, comme le montre le tableau 42 : 70 % des municipalités ayant connu une croissance démographique supérieure à la médiane et présentant un budget par habitant inférieur à la médiane se montrent intéressées par un parc solaire.

Tableau 42 : Ventilation des communes intéressées par un parc solaire en fonction de la croissance démographique calculée entre 1990 et 2009 et le budget municipal par habitant

Budget par hab. (en €)	Moins de 1 102		1 102 et plus		Total
	Cr. démo sur 20 ans	Eff. %	Eff. %	Eff.	
Moins de 35 %	13	34	25	66	38
35 % et plus	45	70	19	30	64
Total	58	56,9	44	43,1	102

1 102 € est la médiane des budgets des municipalités des trois départements d'étude.

Sources : ministère des Finances 2014, INSEE 2009, INSEE RGP 1990 et 1999, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des comités techniques départementaux, *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

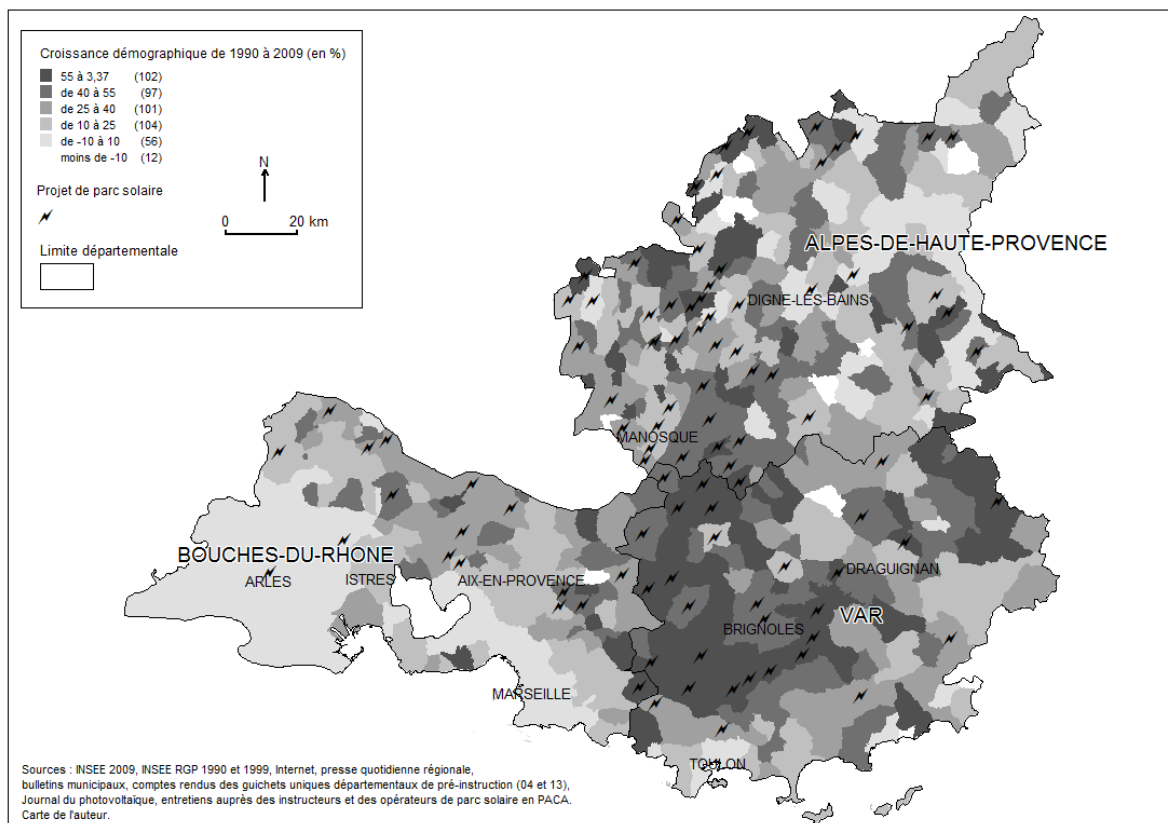
Inversement, 66 % des municipalités dont la croissance démographique est faible et un budget par habitant plus important que la moyenne manifestent un intérêt pour un parc solaire. Le motif d'un intérêt pour un parc solaire ne serait donc pas seulement financier.

Par ailleurs, suivant la durée de la croissance démographique, la relation avec les différentes disponibilités foncières des communes change (comparaison des cartes 13 et 14). Lorsqu'on la calcule sur vingt ans, celles qui sont intéressées par un parc solaire se trouvent plus proches

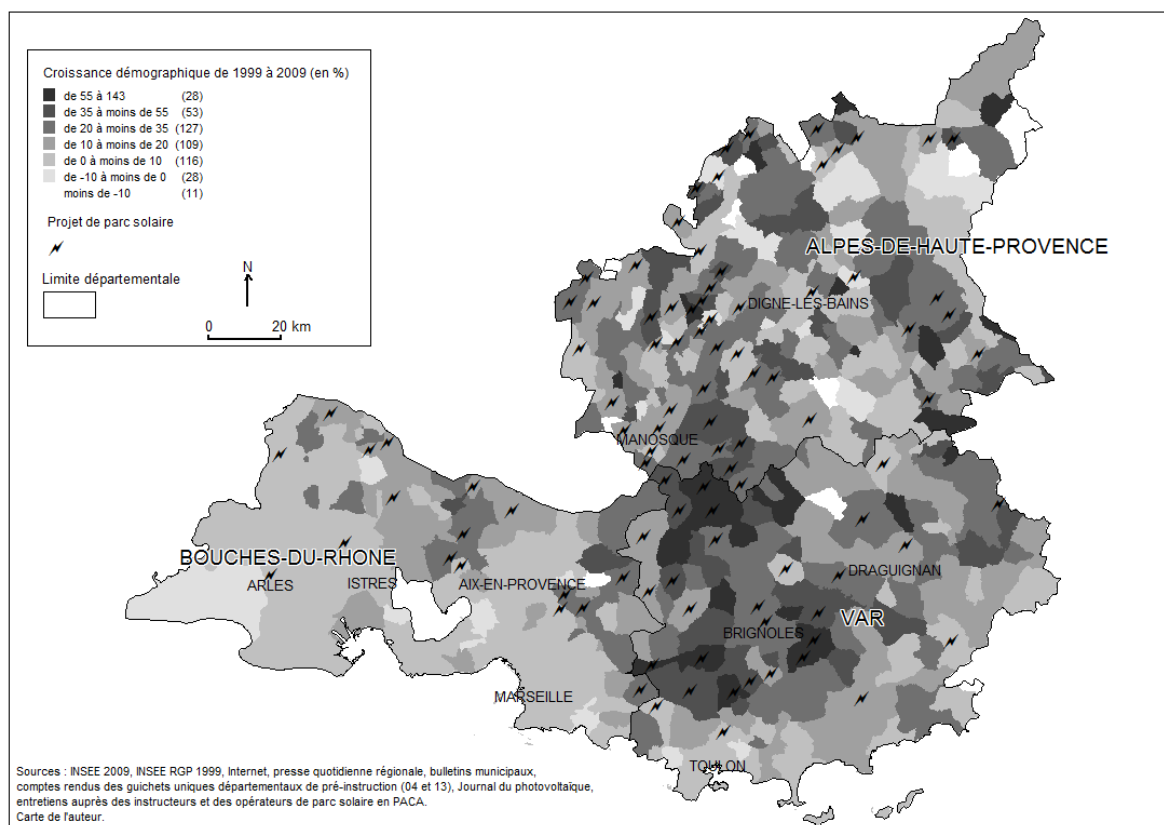
<sup>1</sup> Pour la distribution de l'intérêt des communes à partir de la médiane de la croissance démographique calculée entre 1999 et 2009 (17 %), le Khi2 est égal à 4,62 ddl=1 p=0,03 (Significatif) ; pour la distribution 1990-2009, le Khi2 est égal 7,55 ddl=1 p=0,006 (Très significatif).

des centres urbains (carte 13). Cette croissance démographique plus ancienne a densifié ces communes. Leur intérêt pour un parc solaire traduirait des besoins en nouvelles ressources fiscales qui se seraient maintenus ou qui n'auraient pas trouvé d'autres sources de financement. Au regard de la croissance démographique qu'ont connue les communes de 1999 à 2009, ce sont les plus rurales qui sont davantage concernées (carte 14). Elles correspondent aux espaces plus éloignés des pôles urbains, touchés par la croissance urbaine au fur et à mesure que celle-ci s'étend vers sa périphérie et que la mobilité augmente.

Carte 13 : localisation des projets de parc solaire et croissance démographique des communes de 1990 à 2009



Carte 14 : localisation des projets de parc solaire et croissance démographique des communes de 1999 à 2009



Toutefois, l'observation des tableaux de la répartition de la disponibilité foncière des municipalités intéressées par un projet suivant la croissance démographique à vingt et dix ans (tableaux 43 et 44) nuance quelque peu cette idée d'un intérêt qui suivrait la croissance démographique des territoires ruraux.

Tableau 43 : Ventilation des communes en fonction de la croissance démographique de 1990 à 2009, de leur disponibilité foncière et de l'intérêt des municipalités pour un parc solaire

Croissance démographique (1990 - 2009)	Moins de 35%		Plus de 35%				Total		
	Ens	IPS*	Ens	IPS	Ens	IPS	Ens	IPS	
Dispo foncière	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	
gdeville/périmétre	39	93	5	83	3	7	42	6	14
péridense	42	55	7	70	34	45	76	10	13
péridense	33	43	6	32	44	57	77	19	25
ruraldense	23	41	5	46	33	59	56	11	20
rurallache	98	44	15	27	123	56	221	56	25
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>50</b>	<b>38</b>	<b>37</b>	<b>237</b>	<b>50</b>	<b>472</b>	<b>102</b>	<b>22</b>

Sources : INSEE 2009, INSEE RGP 1990 et 1999, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), Journal du photovoltaïque, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

\*IPS = Intérêt pour un parc solaire

Tableau 44 : Ventilation des communes en fonction de la croissance démographique de 1999 à 2009, de leur disponibilité foncière et de l'intérêt des municipalités pour un parc solaire

Croissance démographique (1999 - 2009)	Moins de 17%				Plus de 17%				Total		
	Ens		IPS*		Ens		IPS		Ens	IPS	
Dispo foncière	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	Eff.	%
gdeville/périméto	41	98	5	83	1	2	1	17	42	6	14
péridense	43	57	6	60	33	43	4	40	76	10	13
périlache	38	49	9	47	39	51	10	53	77	19	25
ruraldense	27	48	3	27	29	52	8	73	56	11	20
rurallache	87	40	18	32	133	61	38	68	220	56	25
Total	236	50	41	40	235	50	61	60	471	102	22

Sources : INSEE 2009, INSEE 1990 et 1999, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

\*IPS = Intéressées pour un parc solaire

C'est d'abord là où la croissance démographique est la plus soutenue, et sur une longue période, que les municipalités se montrent les plus intéressées par les parcs solaires. Les communes de type rurallache manifestent particulièrement cette caractéristique (respectivement 73 % et 68 % d'entre elles sont au-dessus des médianes pour les deux périodes démographiques observées). Pour mémoire, les analyses des finances municipales avaient montré que les communes de type rurallache intéressées n'avaient pas particulièrement de difficultés financières, au regard de leur budget par habitant. On fera donc l'hypothèse que ces communes ont connu des vagues de peuplement continues sur vingt ans, qui n'ont pas forcément encore déstabilisé leur équilibre budgétaire. Mais, en connaissance de leur forte disponibilité foncière, les parcs solaires rentrent dans un mode courant d'aménagement de l'espace communal, lorsqu'il est nécessaire de prévoir des équipements pour l'accueil des nouvelles populations.

Ensuite, les communes de types ruraldense et périlache présenteraient, suivant des configurations singulières, des caractéristiques comparables au regard de la croissance démographique et de la richesse des communes par habitant. On se souvient que ces deux types rendent compte davantage d'un lien entre réduction des ressources municipales et intérêt pour un parc. Les communes de type ruraldense intéressées par un projet ont connu une croissance démographique continue qui s'est récemment intensifiée (55 % d'entre elles étaient au-dessus de la médiane pour la période de 1990 à 2009, contre 68 % de 1999 à 2009). Les communes de type périlache intéressées par un projet ont aussi une croissance démographique ancienne (68 % sont au-dessus de la médiane pour la période la plus longue), mais qui s'est estompée (seules 53 % sont au-dessus de la médiane pour la période plus

récente). Le niveau de population produirait sans doute ici des effets de rendement décroissant sur les budgets municipaux pour lesquels il faut trouver de nouvelles ressources<sup>1</sup>. Le choix d'aménagement serait donc davantage une solution opportuniste dans une situation conjoncturelle difficile, et moins une continuité de l'ordre local d'aménagement. Néanmoins, les communes de type périlache apparaîtraient davantage soumises à cette contrainte : elles ont toutes une population supérieure à 1 500 habitants, alors que celles qui sont du type ruraldense subissent moins ces effets d'échelle (celles qui sont intéressées comptent pour 63 % entre 300 et 1 500 habitants et pour 30 % moins de 300). Bénéficiant d'une moins grande disponibilité foncière, les communes de type périlache seraient également les plus exposées au conflit (46 % de conflictualité contre 20 % pour celles de type péri dense, pourtant de disponibilités foncières encore plus faible [tableau 45]).

Tableau 45 : Conflictualité des communes accueillant un projet de parc solaire sur substrat naturel suivant leur disponibilité foncière

Conflit Dispo. foncière	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
gdeville			1	100	1	100
périméto						
péridense	1	20	4	80	5	100
périlache	6	46	7	54	13	100
ruraldense	2	22	7	78	9	100
rurallache	13	27	36	74	49	100
Total	22	29	55	71	77	100

Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

La relation entre l'intérêt municipal pour un parc et la croissance démographique serait donc plus forte dans les territoires ruraux. Pour les communes de type périlache, et dans une moindre mesure pour celles qui sont de type ruraldense, cet intérêt serait davantage lié au cumul d'une croissance démographique et de contraintes budgétaires.

Les communes de types péridense, périméto et gdeville semblent moins ou très peu manifester un intérêt pour un parc en lien avec la croissance démographique ou la contraction de leur budget municipal.

#### *Un intérêt des communes de type péridense lié à des revenus électriques préalables*

On entend par revenus électriques la présence sur la commune d'un équipement électrique qui constitue une source de revenus importants au regard du budget municipal : il peut s'agir d'un

<sup>1</sup> Les revenus fiscaux générés par les nouveaux habitants ne compensent pas les besoins en équipements qu'ils induisent (et leurs coûts de fonctionnement).



poste de transformation 400 kV, ou d'une usine de production (barrage, centrale thermique). Les espaces de plus faible disponibilité foncière en possèdent la plus grande part : 61 % de ces équipements se concentrent sur les communes de types gdeville, périméto et péridense alors qu'elles ne représentent que 25 % des communes du périmètre d'étude (tableau 46). Elles accueillent de nombreux postes de transformation, mais aussi la plupart des usines de production, hormis celles qui sont situées dans la moyenne et haute vallée de la Durance.

Tableau 46 : Ventilation des communes suivant la présence de revenus électriques et de leur disponibilité foncière (ensemble des communes et sous-population des municipalités intéressées par un parc solaire)

Revenus électriques Communes	Oui				Non				Total			
	Ensemble		IPS		Ensemble		IPS*		Ensemble		IPS	
Dispo. foncière	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
gdeville	7	16	1	6	6	1			13	3	1	1
périméto	9	21	3	19	20	5	2	2	29	6	5	5
péridense	12	27	6	38	64	15	4	5	76	16	10	10
périlache	4	9	3	19	73	17	16	19	77	16	19	19
ruraldense	4	9	1	6	52	12	10	12	56	12	11	11
rurallache	8	18	2	13	213	50	54	63	221	47	56	55
Total	44	100	16	100	428	100	86	100	472	100	102	100

Sources : Réseau de transport d'électricité, INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

\*IPS = Intéressées par un parc solaire

Un lien entre la présence de ces équipements et l'intérêt pour un projet de parc solaire apparaît de manière significative pour les communes de type péridense. Parmi les 12 bénéficiant de ces ressources, six d'entre elles ont été intéressées par un projet de parc solaire. Cette relation s'expliquerait par les continuités dans les choix d'aménagement qu'opéreraient ces municipalités. Elles ont déjà connaissance des ressources que constituent ces équipements électriques, ainsi que de leurs opérateurs. Cette connaissance préalable facilite une décision favorable lorsqu'elles sont sollicitées pour un projet, d'autant plus si la proposition émane de l'actuel gestionnaire des équipements électriques locaux, qui dispose souvent de foncier inutilisé propre à accueillir un parc solaire (cf. chap. 2). Utiliser des substrats naturels paraît alors plus acceptable : quatre projets sur six sont situés sur ce type de substrat dans ce cas, alors que ce mode d'occupation ne concerne qu'un projet sur deux pour ce type de commune. Cette relative continuité de l'aménagement communal expliquerait également la faible conflictualité que connaissent les projets pour ce faible niveau de disponibilité foncière.

## **Conclusion du chapitre**

La recherche de variables quantitatives spatiales et socioéconomiques liées à la manifestation d'un intérêt des municipalités pour un parc solaire permet de dégager un certain nombre de tendances.

Les variables spatiales apparaissent ainsi comme des contraintes ou des facilités qui orientent plus qu'elles n'expliquent les localisations observées. Les protections environnementales contractuelles ou d'inventaire semblent limiter en partie l'élaboration de projets sur ces espaces. Il faut sans doute comprendre ces protections comme des difficultés supplémentaires pour les opérateurs, qui ne les empêchent pas de démarcher des communes qui en sont pourvues, mais freinent l'avancement des projets et leur font prioriser les communes qui en sont le moins dotées. Seules les zones de contraintes environnementales majeures empêchent strictement l'élaboration de projets. De même, la proximité des projets à un poste source accélère la réalisation des projets, mais n'empêche pas leur élaboration dans des communes plus éloignées. Pour ce qui est des contraintes économiques liées au prix du foncier, le marché oriente davantage les projets en direction des espaces naturels. Mais ce n'est pas leur prix qui décidera de leur distribution entre ce type d'espaces, très abondants au niveau régional. Par ailleurs, une relation peut être établie entre la densité démographique et le type de substrat utilisé par les projets. Un lien est également caractérisé entre la localisation des projets et la faible densité démographique des communes. Cependant, cette dernière relation n'est pas linéaire et peut masquer d'autres variables explicatives.

La construction d'un indice qui synthétise les disponibilités foncières des communes à partir de la quantité d'espaces naturels potentiellement allouable à l'accueil de parcs solaires d'une part, et de la relation des municipalités au développement urbain (proximité du centre urbain et densité de population) d'autre part, permet de préciser les mécanismes de localisation que la densité démographique ou le zonage en aires urbaines de l'INSEE ne parvenaient à discerner. Tout d'abord, cet indice distingue des niveaux d'intérêt pour un parc solaire différents au sein d'ensembles communaux habituellement rassemblés sous les mêmes catégories. Parmi les communes rurales et périurbaines, celles aux disponibilités foncières plus élevées (catégorisées « rurallache » et « périlache ») se distinguent nettement de celles moins pourvues en foncier intéressant potentiellement les parcs solaires. Les projets s'y concentrent massivement, regroupant 75 des 102 projets recensés, dont 80 % sont situés sur des substrats naturels. L'espace y apparaît encore disponible et les espaces naturels considérés comme surfaces à valoriser. Inversement, les pôles urbains et leurs communes directement

périphériques, de faibles disponibilités foncières, se spécialisent dans des projets sur substrat anthropisé, confirmant l'hypothèse d'une économie foncière dans les espaces de forte urbanisation à laquelle se soumettent les parcs solaires. Cependant, cet indice peine à expliquer tous les choix d'implantation observés. Ils peuvent alors être précisés en mobilisant dans l'analyse des variables relevant des caractéristiques sociales et économiques des communes. Trois principaux résultats peuvent en être retirés.

En premier lieu, l'intérêt d'une municipalité pour un projet de parc solaire dépend moins de sa « richesse » par habitant que de son échelle budgétaire : 65 % des projets se situent dans des communes dont les budgets se situent entre 300 000 et 5 millions d'euros. En dessous de cette classe budgétaire, l'apport financier d'un parc solaire au budget des municipalités apparaîtrait démesuré au regard de leurs besoins. Au-dessus de cette classe, sa participation ne correspondrait plus à leur échelle de financement. Cette déconnexion du niveau de contribution financière des parcs solaires aux réalités budgétaires locales freinerait l'intérêt des municipalités. On constate une répartition similaire au niveau démographique : ce ne sont ni les plus petites communes ni les plus grandes qui sont proportionnellement les plus intéressées par un parc solaire, mais les communes de taille intermédiaire qui regroupent entre 500 et 5 000 habitants.

En deuxième lieu, les contraintes budgétaires et la croissance démographique distinguent les communes de fortes disponibilités foncières qui ont accueilli massivement les projets. Pour les plus rurales et moins sujettes à des difficultés financières, accueillir un parc solaire permet d'anticiper les besoins qui devraient résulter de la croissance démographique. Ce choix apparaît comme allant de soi parmi les ressources dont peut profiter ce type de commune et s'inscrirait dans la continuité de l'aménagement communal. Pour les autres communes plus proches des pôles urbains et à la population plus nombreuse, ce choix intervient dans une perspective budgétaire plus contrainte : faire venir un parc solaire apparaît davantage comme une opportunité de financement saisie dans un moment de difficulté. Les communes de type ruraldense, moins intéressées par des projets de parc solaire, présenteraient des raisons similaires pour expliquer leur choix.

Enfin, la présence préalable d'infrastructures électriques expliquerait en partie un intérêt municipal, tout particulièrement dans les communes périurbaines de forte densité : le parc solaire s'inscrirait ici dans la continuité de l'organisation locale de l'aménagement, des ressources financières et de l'activité économique et sociale. Elle expliquerait la faible conflictualité que connaissent les projets sur substrat naturel pour ce faible niveau de

disponibilité foncière. La présence préalable sur ces territoires d'opérateurs connus, et éventuellement propriétaires de foncier valorisable au travers de l'installation d'un parc solaire, faciliterait d'autant ce type de choix.

Cependant, l'analyse statistique trouve ses limites dans la variété des contextes et stratégies, dans lesquels prennent place les projets. L'accumulation des variables à mobiliser se confronte à la faiblesse des effectifs étudiés : avec seulement une centaine de municipalités intéressées par un projet, le croisement des données paraît, à partir d'un certain niveau de détail, peu représentatif, ce qui en réduit la portée descriptive. Il aurait fallu par exemple augmenter notre échantillon, en agrégeant d'autres régions, pour retrouver une échelle statistique plus pertinente. Mais ce changement d'échelle induit d'autres paramètres, comme les différences en termes d'actions publiques observées d'un territoire à l'autre. Ces différences déterminent déjà au sein de notre échantillon des prescriptions d'aménagement spécifiques à chaque département qui limitent parfois les comparaisons ou en complexifient l'analyse. La dynamique chronologique soulève, elle aussi, des difficultés pour une exploration strictement statistique des données. Les contextes et pratiques d'élaboration ont changé de 2006 à 2012. Les municipalités peuvent aussi avoir changé d'avis en fonction de ces changements : une commune démarchée en 2007 peut se déclarer intéressée quelques années plus tard, lorsqu'un autre opérateur lui propose un projet plus intégré, mais aussi au regard des difficultés budgétaires nouvelles qu'elle rencontre.

Plus globalement, le fait que les départements n'aient pas été démarchés par les opérateurs sur une durée équivalente limite la comparaison entre les communes. On peut en effet supposer que le déclenchement de l'intérêt de l'élite municipale de l'aménagement pour un parc solaire nécessite un temps minimal d'appropriation du projet. Elle peut par exemple attendre d'avoir à disposition plusieurs offres pour comparer les opérateurs. Cette élite doit ensuite s'assurer du soutien de la majorité municipale avant de s'avancer plus avant dans le projet. Dès lors, si toutes les communes des trois départements ont pu être démarchées, elles n'ont pas disposé du même temps pour convertir les intentions de projet, qui se dessinaient dans les rencontres entre l'élite municipale de l'aménagement, propriétaires terriens et opérateurs, en projet dont le soutien municipal est diffusé publiquement. Les communes des Alpes-de-Haute-Provence ont bénéficié d'au moins un an de plus que celles qui sont localisées dans le Var ou dans les Bouches-du-Rhône avant que le moratoire, puis la promulgation d'un tarif garanti d'achat moins incitatif freinent leur intérêt ou découragent les opérateurs. Par ailleurs, les opérateurs n'ont pas non plus sollicité avec le même empressement l'ensemble des communes. Comme

on a pu le voir au sujet des postes sources, ils avaient tout intérêt à démarcher en priorité celles qui en étaient les moins éloignées. La comparaison sur l'ensemble des trois départements de l'intérêt des municipalités pour un parc solaire comporte donc une limite due au décalage que présente chaque département en matière de développement de l'offre de projets de parc solaire à l'attention des municipalités. Le revirement de la politique du soutien aux installations PV en France a stoppé les initiatives en cours, tout particulièrement dans le Var, et dans une moindre mesure dans les Bouches-du-Rhône. On peut par exemple imaginer qu'un nombre bien plus important de municipalités auraient manifesté leur intérêt dans ces départements si la politique publique avait été plus stable. Le traitement de la base de données aurait alors présenté des résultats sans doute différents, notamment parce que les communes du Var et des Bouches-du-Rhône comportent des caractéristiques spatiales, démographiques, économiques et sociales distinctes. En revanche, des effectifs municipaux intéressés par un parc solaire plus importants auraient permis un traitement plus poussé dans la recherche de variables explicatives.

Pour autant, les régularités observées permettent de dresser les premiers jalons sur lesquels peut s'établir une analyse plus qualitative des ressorts explicatifs d'une décision municipale en faveur d'un parc solaire. Penser sa signification dans le contexte cognitif et matériel local pourrait indiquer des configurations singulières propres à faciliter ou non une décision favorable. Pour approcher ces différentes configurations, on propose ainsi dans le prochain chapitre de construire des idéaux-types qui caractériseraient une forme idéalisée de situation conduisant à cette décision d'aménagement.

## Synthèse du chapitre

Ce chapitre interroge les déterminants spatiaux et socioéconomiques qui expliqueraient la localisation des parcs solaires.

Les variables spatiales apparaissent comme des contraintes ou des facilités qui orientent plus qu'elles n'expliquent les localisations observées. Hormis les zones de contraintes majeures, les protections environnementales contractuelles ou d'inventaire ne limitent qu'en partie l'élaboration de projets sur ces espaces. La proximité à un poste source accélère la réalisation des projets, mais son absence n'empêche pas pour autant leur élaboration. Forfaitisé par les opérateurs, le prix du foncier ne semble pas ou peu décider des localisations. Deux relations spatiales peuvent en revanche être établies avec la densité démographique : d'une part, plus la densité augmente, plus les municipalités sont intéressées par des projets sur substrat anthropisé et, inversement, plus la densité baisse, plus les municipalités sont intéressées par des projets sur substrat naturel ; d'autre part, un lien est également caractérisé entre la localisation des projets et la faible densité démographique des communes. Cependant, cette relation n'est pas linéaire et peut masquer d'autres variables explicatives.

La disponibilité foncière des communes, définie à partir de la quantité d'espaces naturels potentiellement allouables à l'accueil de parcs solaires et de la relation des municipalités au développement urbain, permet de déceler d'autres mécanismes de localisation. La plus grande partie des projets se trouvent concentrés dans des communes de forte disponibilité foncière, situées en zones rurales ou périphériques, où les espaces naturels seraient considérés comme surfaces à valoriser. Inversement, les pôles urbains et leurs communes directement périphériques, caractérisés par de faibles disponibilités foncières, sont spécialisés dans des projets sur substrat anthropisé, confirmant l'hypothèse d'une économie foncière dans les espaces de forte urbanisation.

L'analyse des variables économiques et sociales des communes précise ces premiers résultats. En premier lieu, on observe un lien entre l'apport financier que constitue un parc solaire et son degré de contribution aux budgets des municipalités. Leur apport apparaît démesuré aux municipalités à faible budget et insuffisant pour celles aux budgets les plus importants. En deuxième lieu, les contraintes budgétaires et la croissance démographique mettent en évidence les communes à fortes disponibilités foncières comme étant celles qui ont accueilli le plus massivement les projets. Pour les plus rurales et moins sujettes à des difficultés financières, accueillir un parc solaire correspond alors à une anticipation des besoins liés à la croissance démographique. Ce choix s'inscrit dans la continuité de l'aménagement d'un

espace communal bénéficiant d'importantes disponibilités foncières. Pour les communes plus proches des pôles urbains et à la population plus nombreuse, ce choix intervient dans une perspective budgétaire plus contrainte qui saisit une opportunité de capter de nouvelles ressources budgétaires. Les disponibilités foncières plus réduites augmentent alors le risque conflictuel. Enfin, la présence préalable d'infrastructures électriques expliquerait en partie un intérêt municipal, tout particulièrement dans les communes périurbaines de forte densité : la venue de projets de parc solaire s'inscrirait ici dans la continuité de l'organisation locale de l'aménagement, expliquant en partie leur faible niveau de conflictualité au regard de leur disponibilité foncière réduite.

Ainsi, au lieu de décrire par addition des contraintes un type d'espace plus propice à l'accueil de parcs solaires, la prise en compte des contextes spatiaux et socioéconomiques variés auxquels sont soumis les parcs solaires semble discerner différentes situations socio-spatiales propices à l'accueil des projets. Leurs caractéristiques attireraient les projets avec une intensité variable et selon des modalités propres.

## CHAPITRE HUIT : DES IDÉAUX-TYPES POUR DÉCRIRE DES ORDRES LOCAUX D'AMÉNAGEMENT

La recherche de variables géographiques et socioéconomiques expliquant l'intérêt des municipalités pour un parc solaire a permis de dégager un certain nombre de tendances. Les variables géographiques apparaissent comme des contraintes ou des facilités qui orientent plus qu'elles n'expliquent les localisations observées. L'analyse des variables économiques et sociales révèle des situations socioéconomiques plus propices à l'accueil des projets de parc solaire. Cependant, l'analyse statistique trouve ses limites dans la variété des contextes et des stratégies à prendre en compte. L'interrogation sur les déterminismes géographiques et socio-économiques mène finalement la réflexion vers d'autres chemins. Ce n'est pas tant un critère extrapolitique qui décide de ce type d'implantation, mais au contraire son adéquation avec les représentations de l'aménagement communal portées par l'élite municipale. Ces représentations s'inscrivent à notre sens au sein d'ordres locaux d'aménagement qui, à partir des configurations sociopolitiques singulières à chaque commune, donnent un sens particulier à l'accueil de ce type d'aménagement.

Cependant, le repérage et la description de ces ordres se heurtent à un triple écueil. En premier lieu, l'ethnographie des projets réalisée en deuxième partie ne recouvre pas l'ensemble des différentes situations communales favorables à un projet de parc solaire. Par exemple, aucun projet sur substrat anthropisé n'a été étudié, alors que ce mode d'implantation indique, en première analyse, un sens local distinct. Ensuite, cette ethnographie des projets documente davantage les processus participant à l'élaboration des projets que les ordres qui ont présidé à formuler un intérêt municipal favorable. Les temps d'élaboration, parfois de plusieurs années, les ajustements qu'ont connus les projets ou les justifications avancées pour les légitimer, ont transformé les représentations spatiales initiales de l'élite municipale, devenues plus difficiles à saisir. Enfin, la réception favorable des projets par l'élite municipale de l'aménagement prend place dans des contextes locaux particuliers. Il y a sans doute autant d'ordres locaux d'aménagement qu'il y a de projets. Il nécessiterait de documenter chaque projet pour saisir l'ordre qui s'en est saisi et les effets de cet ordre sur ce projet. Ces écueils invitent à emprunter une autre voie pour tenter d'établir les effets propres aux ordres locaux d'aménagement sur la conflictualité des projets de parc solaire

Cette voie peut s'appuyer sur des configurations récurrentes identifiées tout au long de cette recherche. Des cohérences relationnelles se dessinent entre les diverses justifications repérées au sein des discours tenus par l'élite municipale de l'aménagement, les traits géographiques et



socioéconomiques des communes accueillant des projets repérés dans l'étude statistique, les contextes sociaux et économiques des communes dont les projets ont été ethnographiés, ainsi que le dimensionnement et le substrat utilisé par les projets. Ces éléments peuvent alors être assemblés de manière à former *un motif* caractéristique d'implantation d'un parc solaire. Ce motif décrit une rationalité qui associe en un tout cohérent un type de situation socioéconomique locale, des attributs géographiques, des représentations spatiales de l'élite municipale spécifiques et une forme particulière d'aménagement. Ces ensembles cohérents forment des configurations singulières adaptées à la construction d'idéaux-types d'ordre local d'aménagement favorables à l'implantation d'un parc solaire.

Pour procéder à la construction de ces idéaux-types on s'appuie sur les principes de justification établis par Luc Boltanski et Laurent Thévenot (1991). Ces auteurs proposent des ensembles cohérents, sous forme de cités, suffisamment robustes pour soutenir un rapport au monde justifiable au maintien d'une vie commune pour un ensemble d'individus différents. Sans forcément reprendre l'ensemble des cités ainsi composées, un certain nombre d'entre elles servent d'appui à la construction d'idéaux-types qui associent des justifications avec des contextes sociopolitiques locaux et des formes de projet. Cinq idéaux-types sont ainsi proposés qui brossent le portrait de situations territoriales favorisant la venue de parcs solaires.

Notre propos s'organise en trois temps. En premier lieu, on décrira les différentes cités construites par Luc Boltanski et Laurent Thévenot à partir des principes de la justification, puis celles construites à leur suite suivant les mêmes principes, ainsi que les compromis qui peuvent être établis entre elles. En deuxième lieu, on appliquera les justifications décrites au travers des cités, ou les compromis possibles entre cités, aux cinq situations caractéristiques rencontrées au cours de l'étude. En dernier lieu, on regardera les apports et limites d'une approche par des idéaux-types comme moyen d'analyse de la conflictualité des projets de parc solaire.

## **1 Les principes de la justification : les cités de Boltanski et Thévenot**

La question de la justification a été particulièrement analysée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot dans leur ouvrage *De la justification* (1991). À partir de textes philosophiques et économiques, ils dégagent différents « principes supérieurs communs » (*ibid.* : 39) que peuvent soutenir des collectivités pour établir un rapport au monde cohérent et justifiable au maintien d'une vie commune pour un ensemble d'individus différents. Ces philosophies sont

ainsi traitées « comme des entreprises grammaticales d'explicitation et de fixation des règles de l'accord, c'est-à-dire, indissociablement, comme des corps de règles prescriptives permettant de bâtir une cité harmonieuse, et comme des modèles de la compétence commune exigée des personnes pour que l'accord soit possible » (*ibid.*). Ces corps de règles forment pour chacune des cités envisagées un modèle de l'ordre légitime qui permet d'arrêter les disputes et de soutenir des justifications. Cet édifice théorique nous semble en partie adapté aux situations que rencontre l'élite municipale de l'aménagement lorsqu'elle doit formuler une argumentation pour justifier la construction d'un parc solaire sur sa commune.

### 1.1 Les cités originelles

Six cités sont ainsi « bâties » dont les principes permettent de désigner un bien commun qui attribue à chacun une commune dignité à y participer et ordonne les individus en fonction de leur contribution à ce bien commun. Dans la cité marchande, la différence de richesse entre les personnes est justifiée par la possibilité ouverte à tous de s'enrichir. Il y est normal d'être à l'affût de l'occasion, d'être toujours en affaires. Dans la cité inspirée, c'est au contraire la contemplation, l'ascétisme et la charité qui sont conçus comme une forme de règle d'ordonnement : « l'art du détachement terrestre constitue un renom » (*ibid.* : 62), qu'il faut alors, à son tour, fuir. Dans la cité domestique, la grandeur dépend de la position hiérarchique dans une chaîne de dépendance personnelle à l'intérieur d'une lignée supérieure à la succession des individus : « Chacun n'est qu'un maillon pris entre un supérieur qui, dans une relation personnelle, lui transmet une part de sa grandeur, et des inférieurs qu'il englobe et qu'il incarne. Connaître son rang, c'est connaître sa grandeur, c'est connaître ses relations de dépendance avec les personnes dépositaires de l'autorité, desquelles elles peuvent à leur tour exercer sur d'autres » (*ibid.* : 70). Dans la cité du renom, la grandeur dépend de l'opinion des autres : « La constitution de signes conventionnels, condensant l'estime des gens, permet l'équivalence et le calcul de la valeur : actes, gestes, comportements, paroles qui reconnaissent en cet homme un surplus, un excédent de puissance par rapport à celui qui se mesure ou se compare à lui » (*ibid.* : 76). Dans la cité civique, les relations de personne à personne sont médiatisées par la relation à la volonté générale. Elle n'est pas une somme de volontés individuelles, mais une réalité d'un autre ordre sans aucune mesure avec elles. Le mérite civique est distribué aux personnes qui servent des causes qui les dépassent, lorsqu'ils promeuvent des dispositifs qui les désingularisent. Dans la cité industrielle, la société est conçue comme « une machine organisée dont toutes les parties contribuent d'une manière différente à la marche de l'ensemble » (*ibid.* : 92). Son objet est la découverte et la

coordination des faits généraux propres à servir de base au développement de la science, de la production et du commerce. La grandeur se juge par le niveau organisationnel auquel se situent les hommes.

Ainsi, chaque cité permet de rapporter les justifications mobilisées par les acteurs dans un ordre de cohérence qui légitime les grandeurs d'action. La cité marchande promeut le développement économique, la cité inspirée, le retrait au monde, la cité domestique, les hiérarchies sécularisées, la cité du renom, l'opinion publique, la cité civique, la volonté générale, et la cité industrielle, le bon fonctionnement de la société.

## 1.2 Les nouvelles cités « par projets » et « environnementale »

Depuis le texte fondateur de Boltanski et Thévenot, d'autres régimes de justification sont apparus, qui tentent de respecter les contraintes de légitimité propres à la construction des cités. Deux nouvelles cités viennent enrichir les régimes de justification des cités originelles. La « cité par projets » fournit un registre de justification propre au « nouvel esprit du capitalisme » qui émerge à partir des années 1970 à travers les nouveaux modèles de management de l'entreprise (Boltanski, Chiapello, 1999). On ne s'étendra davantage pas sur la construction de cette cité, peu adaptée aux descriptions qui suivent, mais retenons qu'elle valorise, dans le nouveau modèle normatif adéquat au monde connexionniste, un individu éminemment mobile. Ce qui est grand ici n'est plus attaché à l'accomplissement d'une fonction, mais apparaît toujours capable d'en changer, de créer des liens dans un monde en réseau, de générer des projets ou de s'intégrer dans des projets initiés par d'autres.

La cité verte, écologique ou environnementale nous intéresse davantage. Mise à l'épreuve en 1993<sup>1</sup>, encore en cours d'élaboration en 1997<sup>2</sup>, elle s'est depuis dotée, à notre sens, de modes d'évaluation propres à établir un ordre de justification autonome, du moins sur certains compartiments environnementaux. Ainsi, au travers de l'étude des négociations entre salariés et direction dans la mise en place de formes de travail alternatives, Simon Nadel montre que « l'appropriation par les acteurs de l'enjeu environnemental met en avant des situations

---

<sup>1</sup> Pour Claudette Lafaye et Laurent Thévenot, « la grandeur verte paraît encore insuffisamment outillée pour servir largement dans des justifications ordinaires et permettre leur mise à l'épreuve. Elle manque des instruments de qualification nécessaires à une mise en œuvre décentralisée qui doit satisfaire à deux exigences : l'accessibilité à tout un chacun, de façon à garantir sa capacité critique ; la mise en relation entre des évaluations ou des décisions locales et un impératif général. Pour qu'émerge un nouvel ordre de justification, il faut que chacun puisse mettre à l'épreuve des actions les plus quotidiennes et les plus banales selon un art de prudence proprement écologique dont on ne connaît encore que quelques préceptes » (1993 : 513). Pour ces auteurs, les arguments écologiques étudiés se moulaient encore à cette époque dans des ordres de justification déjà expérimentés.

<sup>2</sup> Selon Jacques Lolive, à la suite des six cités déjà éprouvées, « il convient d'en ajouter une septième, en cours d'élaboration, la cité verte ou justification écologique » (1997 : 110).

manifestes – et diverses – de “compromis” entre différents ordres de justification. L’argument environnemental est ainsi mobilisé dans l’entreprise par chacun des groupes sociaux qui la composent. Les managers justifient les économies de matières premières et les changements d’organisation du travail, par le biais d’un compromis entre ordres de justification industriel et écologique » (2013 : 177). La tangibilité du réchauffement climatique, et la mesure de sa réduction par des pratiques d’évitement de production de CO<sub>2</sub>, constituent un instrument de « mise en équivalence » qui autorise la construction d’une cité environnementale. Cet instrument permet d’évaluer le caractère environnemental de l’activité en établissant un équivalent propre à rendre les êtres commensurables, de la même manière que les autres modes de justification. L’attention à l’environnement, au travers de l’équivalent CO<sub>2</sub> évité, établit un ordre de grandeur entre les personnes et les choses qui peuplent la cité verte. Dans cette cité, sont grands ceux qui réduisent ou limitent le réchauffement climatique.

### 1.3 Des cités de compromis

Ces cités n’en sont pas moins immuables et ne doivent pas être considérées comme des justifications attachées à des personnes ou à des milieux. Au contraire, la démarche proposée par Boltanski et Thévenot consiste à penser la confrontation de ces justifications au sein de sociétés différenciées et complexes : chaque personne doit affronter quotidiennement des épreuves dans différents ordres de justification (citoyen civique dans la rue, ouvrier performant à l’usine, père autoritaire à la maison) et posséder les compétences nécessaires pour identifier la nature de chaque situation et la traverser sans forcément la mettre systématiquement à l’épreuve. Cela n’empêche pas des opérations de dévoilement qui « consiste[nt] à défaire le bien commun en le dénonçant comme bien particulier » (Boltanski, Thévenot, 1991 : 177), comme le fils peut remettre en cause l’autorité de son père au motif qu’il est un ouvrier asservi par son patron.

Dans la plupart des cas, les projets de parc solaire relèvent de plusieurs cités et composent avec différentes natures de justifications liées à la situation. Ils forment de la sorte un compromis, un assemblage, pour le bien commun. On fait ici l’hypothèse que ce travail de justification, d’assemblage de cités pour former des objets de compromis, ne se fait pas au hasard : les élus effectuent, à partir de la situation sociale, culturelle, politique et géographique dont rend compte la localisation d’un parc solaire sur le territoire communal, un travail de recherche de formulations et de désignations spécifiques, qui fondent dans un même énoncé les références à des natures d’origines différentes. Comme le précisent Thévenot et Boltanski, « une grande partie du travail nécessaire pour frayer le compromis va donc

consister à s'entendre sur le terme adéquat, à chercher une formulation acceptable par tous et sonnante juste, sur laquelle tomber d'accord » (*ibid.* : 230). Il y a certes des compromis entre cités *a priori* incompatibles, et qui risquent de semer le trouble parmi le public, favorisant leur dénonciation. Les cités marchande et environnementale peuvent par exemple apparaître comme un assemblage incongru, au sens où l'appétit capitalistique se fait pour beaucoup au détriment de l'environnement. Mais l'épreuve peut montrer le contraire. Le profit peut être synonyme de plus-values environnementales : des sociétés sont créées sur des objectifs environnementaux, une économie verte se fait jour... d'où parfois la nécessité de passer des épreuves de justifications qui solidifient les objets.

Parfois, également, des objets qui relèvent de plusieurs natures ne donnent pas l'impression d'étrangeté et de gêne mutuelle : le droit des travailleurs relève à la fois de la nature civique (le droit) et des êtres de la nature industrielle (les travailleurs). Cependant, « le principe visé par le compromis demeure fragile, tant qu'il ne peut être rapporté à une forme de bien commun constitutive d'une cité » (*ibid.* : 226). Les personnes auront alors tendance à soumettre les cités associées dans le compromis à la seule cité constitutive de ce bien commun, et le compromis ne bénéficiera pas de justifications supplémentaires s'il est, d'aventure, mis à l'épreuve. Dès lors, « une façon de durcir le compromis est de mettre au service du bien commun des objets composés d'éléments relevant de différentes natures et de les doter d'une identité propre, en sorte que leur forme ne soit plus reconnaissable si on leur soustrait l'un ou l'autre des éléments d'origine disparate dont ils sont constitués. Cette transformation rend le compromis plus résistant à la critique parce qu'il peut s'appuyer désormais sur des objets insécables. (...) Dans le discours d'un chef d'entreprise, par exemple, un compromis civique-industriel ("l'accroissement de la productivité est le ciment de la solidarité entre tous") passera plus facilement qu'un compromis domestique-industriel ("dans notre grande famille il est de tradition d'augmenter la productivité") ou qu'un compromis inspiré-industriel ("j'ai fait un rêve : l'esprit était en vous et la productivité augmentait") » (*ibid.* : 227). La multiplication des objets composites qui se corroborent et leur identification à une forme commune contribuent ainsi à stabiliser, à solidifier le compromis. Les parcs solaires, auxquels peut être rattachée une participation à plusieurs biens communs (réduction des GES, financement de la collectivité, développement d'une industrie high-tech, développement économique...), se prêtent alors assez bien à diverses formes de compromis, assemblant sous un même objet différents registres de justification.

## **2 Des compromis de cités appliqués aux parcs solaires**

En effet, dans le processus de recherche, les similarités dans les différents cas étudiés, que ce soit sur les six projets ayant bénéficié d'une approche ethnographique ou dans le recueil des données qualitatives des 102 communes entrées dans la base de données quantitatives, ont fait émerger différents modèles, couplant justifications et caractéristiques socioterritoriales. Ces idéaux-types forment des styles des combinaisons entre les différents motifs soutenus par l'élite municipale de l'aménagement pour justifier de son intérêt pour une centrale PV au sol, les formes que prennent les projets en termes de substrats utilisés, de dimensionnement, d'insertion paysagère ou des activités annexes qui leur sont associées, et les caractéristiques socioéconomiques des communes. On appelle ces styles de territorialisation des *ordres locaux d'aménagement*, parce qu'ils renvoient à l'existence d'un sens municipal de l'aménagement au sein duquel la centrale au sol prend une signification et une forme particulières. D'une certaine manière, l'élite municipale de l'aménagement accueille un équipement de l'envergure d'un parc solaire dans la mesure où il peut l'ordonner dans l'univers des représentations qui organise son territoire. L'hypothèse postule ainsi qu'un ordre local d'aménagement préside à la réception d'un parc solaire, l'hospitalité politique d'un tel équipement étant possible à la seule condition qu'il puisse s'intégrer à cet ordre. Les configurations rencontrées au cours de l'étude établissent aujourd'hui au nombre de cinq les différents ordres locaux d'aménagement susceptibles d'accueillir un parc solaire. Cela n'exclut pas la découverte d'autres ordres dans l'avenir, au travers d'explorations plus poussées et dans d'autres territoires. Ces cinq ordres peuvent se présenter de la manière suivante.

### 2.1 L'ordre local d'aménagement civique-marchande

La justification de la centrale au sol prend appui ici sur ce qu'on appellera un intérêt général marchand. L'accueil du parc solaire se fait bien pour des raisons économiques liées aux revenus qu'il génère, mais il n'est acceptable que dans la mesure où, le parc s'installant sur un terrain communal, ces revenus sont destinés à l'ensemble de la collectivité. Le parc est censé profiter à tous au travers des interventions publiques que financent les taxes et loyers perçus. Il constitue un projet d'intérêt général pour la commune, au sens où sa réalisation est supérieure aux intérêts particuliers qui pourraient être troublés par sa venue ou qui auraient souhaité accueillir le parc solaire sur des terrains privés. Cette justification nécessite cependant l'articulation d'une certaine représentation de l'aménagement de l'espace communal et de la construction publique d'une nécessité à trouver de nouvelles sources de financement pour la municipalité.

En effet, en sacrifiant des terrains communaux à un parc solaire, l'élite municipale de l'aménagement manifeste une conception productive de l'espace communal. Elle pense prioritairement, et sur l'entièreté de son territoire, aux différentes formes de revenus directs (loyers, vente du foncier...) et indirects (taxes, impôts) qu'elle peut escompter de la gestion du foncier, qu'il soit privé ou public. Le parc solaire est apprécié comme une *rente* que l'on peut attendre de la distribution des valeurs allouées aux différents sols communaux. Le calcul des rentes possibles est établi à partir d'une estimation des valeurs absolues et différentielles attendues de chaque sol.

La rente absolue est la somme que les propriétaires terriens peuvent exiger en échange de l'utilisation de leur terre, alors que la rente différentielle correspond aux bénéfices attendus dans l'exploitation des sols après équipement. Lise Bergeron et son équipe, en reprenant les travaux réalisés par Karl Marx sur la rente agricole (1993), proposent de distinguer deux types de rentes différentielles : « la rente liée à la fertilité différentielle du sol (rente différentielle 1) et la rente liée à l'accroissement différentiel de la productivité du sol dû à des investissements successifs de capital sur une même terre (rente différentielle 2) » (1977 : 92-93). Cependant, appliqué à l'étude des rentes attendues pour un parc solaire, on propose de reprendre le modèle de Bergeron *et al.* en séparant investissements productifs agricoles et fiscaux : les rentes différentielles agricoles restent cantonnées à la rente différentielle 1, considérant les investissements en infrastructures agricoles (irrigation, accès à la mécanisation, mécanisation, engrais, etc.) comme partie intégrante de la fertilité des sols. Les autres investissements productifs, comme l'installation d'une centrale PV au sol, seront tenus pour des rentes différentielles de rang 2.

La municipalité peut escompter deux formes de rente dans la localisation d'une centrale PV au sol sur un terrain appartenant à la municipalité : sous forme de loyer (rente absolue) et sous forme de taxes liées à la localisation de l'entreprise et à sa production d'électricité (rente différentielle 2). Elle évitera d'utiliser des terres porteuses d'une rente différentielle 1. Elle choisira des terres considérées comme improductives ou très faiblement productives : landes, « blaches », au pire bois communaux, dont la rentabilité reste médiocre comparée à celle qui est attendue d'une centrale au sol<sup>1</sup>. Le niveau de la rente absolue est ici déterminé par « le

---

<sup>1</sup> Pour une coupe de taillis (exploitation généralement choisie par les communes pour offrir à leurs administrés un stock de bois pérenne, à la différence d'une exploitation de type « coupe à blanc »), les revenus attendus se situent autour de 350 € l'hectare tous les dix ans (source : site Internet du Centre régional de la propriété foncière, consulté le 26 juin 2015), rentabilité bien plus faible que les 2 000 € de location à l'hectare par an proposés en moyenne par les opérateurs de parc solaire.

rapport de force entre propriétaires fonciers et capitalistes » (*ibid.* : 95). On a vu dans le chapitre précédent l'asymétrie d'information dont disposaient municipalité et opérateur, ce qui faussait en partie la formation d'un prix de marché. Pour autant, les opérateurs ont tout intérêt à surpayer l'utilisation des terrains pour intéresser les propriétaires à leur location. Ils disposent pour cela, au travers des tarifs garantis d'achat, d'un niveau de financement découplé des rentabilités attribuées couramment à ce type de sol<sup>1</sup>.

La rente différentielle 2 provient quant à elle de deux sources d'imposition : le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale a conduit l'État à créer une taxe spécifique liée aux installations de production électrique, l'IFER. À cette taxe s'ajoute la contribution foncière des entreprises, dont le montant dépend du taux appliqué sur la commune. Loyers, redevances et taxes constituent alors des sources de financement non négligeables, comme on a pu le voir dans le chapitre 2.

Par ailleurs, il est nécessaire que des besoins nouveaux justifient les changements de destination des sols que suppose l'implantation d'un parc solaire. La récente croissance démographique qu'a connue la commune objective en partie l'indispensable accroissement des ressources financières municipales : les équipements publics donnent des signes de saturation (écoles trop exigües, insuffisance des places en crèche), les budgets alloués aux associations et manifestations publiques sont réduits, voire supprimés. Mais l'élite municipale de l'aménagement va forcer le trait, en diffusant via ses réseaux locaux d'interconnaissances, le conseil et le bulletin municipal, ou d'autres scènes propres aux déclarations publiques (discours officiels, presse quotidienne régionale), des argumentaires alimentant la construction d'un problème public de financement des services et équipements municipaux. À cette fin, elle peut mettre en scène l'objectivation des besoins, chiffres à l'appui, mais aussi se fonder sur la fin annoncée de la taxe professionnelle durant la période, sur le retrait progressif de l'État et du conseil général, qui avaient été jusqu'ici les principaux cofinanceurs des équipements municipaux, ou soutenir la création de nouveaux besoins en se faisant le relais des demandes émises par une partie de la population.

Cette dernière, venue pour partie de la ville, porte en effet des demandes d'équipements urbains (confort scolaire, garderie, terrains de foot synthétiques, piscine couverte, tennis, etc.) et n'a pas été socialisée au réalisme budgétaire des natifs ou des plus anciens. Or, comme on a

---

<sup>1</sup> Pour une centrale de 7 MW (soit d'environ 15 ha), au tarif garanti d'achat proposé à la veille du moratoire du 10 décembre 2010, les revenus sur vingt ans peuvent être estimés à 42 millions d'euros, pour un investissement initial moyen de 8,4 millions d'euros. Le taux de rentabilité attendu dégage donc des marges de manœuvre importantes dans la négociation des loyers reversés pour l'occupation des terrains.



pu le voir dans l'étude statistique, les intercommunalités d'adhésion des communes accueillant un projet de parc solaire sont trop petites et sans véritables compétences ni moyens. Elles ne peuvent pas se charger de ces investissements. Les incitations de la préfecture ou des gouvernements successifs à former de grandes intercommunalités à compétences structurelles n'ont pourtant pas manqué depuis la fin des années 1990<sup>1</sup>. Mais la perception de l'intégration communautaire s'est faite sur un mode péjoratif. Intégrer une agglomération est perçu par les majorités municipales comme une forme d'intégration urbaine, alors que la ville et ses symboles ont été justement mis à distance par les nouvelles populations venant résider ici, et que les autochtones cultivent un rapport à la ville jugé incompatible avec leur mode d'existence, joué sous une forme essentialisée : « Moi, la ville, je ne pourrais pas. Toute cette pollution, ce bruit, je ne pourrais pas », me dira un interviewé natif d'une commune étudiée. Le regroupement intercommunal s'est donc réalisé sur un mode mineur entre petites communes à l'écart des centres urbains, avant tout pour répondre aux injonctions préfectorales ou législatives<sup>2</sup>. Quand des investissements s'imposent, la commune ne peut compter que sur elle-même et l'installation d'un parc solaire apparaît comme une réponse opportune.

La justification est donc double : elle correspond à une vision productive de l'espace, et cette valorisation est présentée comme d'autant plus normale qu'elle participe aux finances communales, par ailleurs annoncées en difficulté ou du moins appelées à se renforcer pour répondre à la demande supposée d'équipements entraînée par le renouveau démographique.

Cet idéal-type correspond à des communes qui pouvaient avoir entre 100 et 500 habitants au début des années 1970 et qui ont vu leur population doubler, voire tripler, ou plus, en l'espace de trente ou quarante ans. Considérées comme rurales il y a encore trois décennies – au sens où ce sont les paysans qui structuraient alors, au travers de leur représentation politique et de leurs pratiques foncières, le mode d'occupation de l'espace<sup>3</sup> –, ces communes ont été intégrées dans des échelles d'emploi plus vastes par l'extension des aires urbaines, conjuguée à l'accroissement de la mobilité. Le foncier bon marché et les aménités naturelles qu'elles offrent les ont alors fait apparaître aux yeux des populations urbaines « comme l'espace idéal,

---

<sup>1</sup>La loi Chevènement de 1999, puis celle qui est relative aux libertés et responsabilités locales de 2004, ont cherché à inciter le regroupement des communes par grandes intercommunalités de plus de 50 000 habitants en leur attribuant des dotations supplémentaires.

<sup>2</sup>Les communes qui avaient jusqu'ici échappé à l'intégration intercommunale y ont été obligées à partir de 2010, devant adhérer à une intercommunalité au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

<sup>3</sup> De ce point de vue, on reprend à notre compte les analyses d'Henri Mendras (1976) et de Patrick Champagne (1975) pour décrire ces communes dominées par une société paysanne avant les années 1970.

refuge de tous les maux urbains, celui où l'on rêve et que l'on choisit d'habiter parce qu'il est plus accueillant, que l'on peut y vivre de façon plus modeste et que l'on peut même tenter d'y créer son emploi » (Mathieu, 1998 : 15).

Ce renouveau démographique distingue cependant différentes vagues de peuplement, au fur et à mesure que les prix du foncier augmentent et que l'accessibilité s'améliore. Les classes populaires supérieures, cherchant à quitter un habitat social stigmatisant, furent d'abord majoritaires (Laferté, 2014), puis vinrent des catégories intermédiaires. Enfin, les derniers venus appartiennent parfois à la catégorie des cadres supérieurs et professions intellectuelles (Sencébé, 2011), jusqu'ici absents ou très peu nombreux dans ces espaces, sauf comme résidents secondaires. Chaque « vague » n'est pas pour autant homogène socialement, l'immigration en zone rurale périurbanisée faisant appel à une pluralité de trajectoires résidentielles, liées à certaines étapes du cycle de vie d'urbains souhaitant quitter la ville (arrivée des enfants, départ en retraite) ou au retour des enfants du pays renouant, après une à deux générations, avec les terres ou réseaux familiaux. Car ces communes ont été aussi marquées par un fort exode rural (Béteille, 1981) qui a dispersé une population nombreuse, augmentée de la descendance de ces émigrés, sans forcément que les liens se soient définitivement coupés. Les maisons secondaires, les fêtes familiales ou de village, ont permis de maintenir des liens avec un réseau étendu de « natifs » expatriés qui, à l'heure d'un choix de résidentialisation périurbain, ont trouvé dans ces anciennes attaches des opportunités foncières ou/et des sociabilités à réactiver.

Dans cet idéal-type, l'élite municipale de l'aménagement représente majoritairement des groupes sociaux qui ont une représentation productive de l'aménagement de l'espace, bien que les agriculteurs soient en forte diminution depuis les années 1970<sup>1</sup> (Hervieu, Purseigle, 2013 : 140). Leur représentation n'a pas disparu, car elle s'est transmise suivant plusieurs canaux. D'abord au travers des exploitations où « le recrutement familial, à la fois élevé et persistant, reste une propriété spécifique du monde agricole » (Champagne, 2002 : 204-205). Les enfants d'agriculteurs, pour une bonne part, sans forcément devenir eux-mêmes exploitants, restent sur la commune, ou y reviennent, profitant du foncier de l'exploitation pour accéder à la propriété à moindre coût. Le maintien des liens avec les ménages d'agriculteurs par le travail bénévole ou saisonnier participe d'une transmission d'un cadre de pensée. Ensuite, parmi les anciens et nouveaux venus, nombreux sont ceux qui sont issus de

---

<sup>1</sup> Dans les communes ethnographiées relevant de cet idéal-type, les agriculteurs occupent jusqu'à la fin des années 1960 plus de la moitié des postes du conseil municipal. Leur part diminue progressivement jusqu'à disparaître ou être réduite à une représentation symbolique dans les années 1990 ou 2000.

classes populaires<sup>1</sup>, qui conservent des pratiques de chasse ou développent des pratiques de sport mécanique, et qui se sont progressivement structurés en opposition aux disqualifications et aux nouvelles valeurs écologiques portées par des populations d'origine urbaine, dans des résidences secondaires ou permanentes (Mischi, 2013). Si ces catégories populaires n'accèdent pas forcément à des postes de pouvoir au sein de la municipalité, les sociabilités créées ou entretenues au travers de leurs pratiques de prédation de la nature, mais également au travers de leur participation aux activités scolaires de leurs enfants, ou au sein d'associations locales, facilitent leur intégration au groupe des autochtones et leur socialisation à une conception productive des espaces communaux. Enfin, les relations interpersonnelles de parenté et de sociabilité demeurent « un préalable à l'élection » (Mariot, Weber, 1999 : 21) en milieu rural, non sans effet d'inertie dans le maintien au pouvoir du groupe autochtone, comme nous le verrons dans le chapitre suivant. Les pratiques électorales privilégient les personnes dotées de capitaux autochtones, ce qui avantage les natifs ou les descendants de natifs dans l'accès au pouvoir, alors qu'ils peuvent être minoritaires numériquement sur la commune. Les effets de l'interconnaissance, conjugués aux propriétés sociales d'éligibilité demandées aux candidats (Abélès, 1989 ; Faure, 1997), favorisent ainsi le maintien de lignées d'élus, ou d'affiliés, qui reconduisent mécaniquement les cadres d'une pensée que l'on pourrait qualifier « rural-productiviste » de l'aménagement communal.

Pour autant, l'élite municipale de l'aménagement garde un sens de la mesure dans l'aménagement envisagé. Il ne s'agit pas, comme dans l'idéal-type de la cité industrielle du renom que nous verrons plus bas, de laisser s'implanter des centrales PV au sol de taille supérieure à la centaine d'hectares. Le dimensionnement du projet fait appel à ce que les acteurs nomment alors le « bon sens »<sup>2</sup>, sens de la mesure qu'ils relient aux activités agricoles, qu'ils connaissent directement ou indirectement. Les projets ici dépassent rarement une trentaine d'hectares et occupent en moyenne une superficie de dix à quinze hectares. Ils entrent dans un espace conditionné par des liens sociaux, voisinant avec des activités agricoles consommatrices d'espaces, où les principaux utilisateurs se connaissent et partagent une conscience commune des superficies disponibles et de leurs limites (Darré *et al.*, 2004).

14 % des municipalités intéressées par un parc solaire peuvent se rapporter pour partie à cet idéal-type. Sur les 102 identifiées, 14 sont à la tête d'une commune ayant connu une

---

<sup>1</sup> Les ouvriers représentent 32 % des actifs de l'espace à dominante rurale en 2008 (INSEE-RP 2008 [1/4] exploitation complémentaire, CESAER Dijon 2013 [traitement Abdoul Diallo]), contre 22,7 % au niveau national (source : INSEE 2012).

<sup>2</sup> Plusieurs interviewés utilisent cette expression pour justifier la dimension du projet.

croissance démographique supérieure à la médiane et soutiennent un projet situé sur des terrains publics et naturels dont la superficie est inférieure à 50 ha. Il correspond à des communes qui se situent davantage dans les espaces de types rurallache ou périlache caractérisées dans le chapitre précédent. La coexistence de populations aux représentations différentes de l'utilisation des espaces naturels peut être source de conflits, dont l'évitement nécessite une socialisation de l'élite municipale de l'aménagement aux représentations contemplatives de la nature afin d'y ajuster le projet et ses justifications.

Les communes de Saint-Michel, Mongène ou Moulès s'approchent de cet idéal-type, comme elles cultivent des particularités qui les rapprochent d'autres modèles de justification. Leurs élites municipales de l'aménagement ont toutes les trois en commun une approche productiviste de l'espace. Mais chacune n'a pas la même conscience des risques conflictuels que contient cette conception de l'aménagement communal et, comme on l'a vu dans la partie précédente, peut hybrider cette justification avec d'autres, ou ajuster le projet afin d'atténuer la perception d'une utilisation productiviste et monofonctionnelle de l'espace.

## 2.2 L'ordre local d'aménagement marchand-domestique

Cet idéal-type est une variante du précédent au sens où il procède de la même vision d'une légitime valorisation marchande de l'espace, à la manière d'une rente. Ici il ne s'agit pas d'en faire profiter la commune, mais un acteur économique affilié à l'élite municipale de l'aménagement. La commune n'a pas forcément besoin de ces revenus, notamment parce qu'ils ne correspondent pas à l'échelle de ses besoins budgétaires. Laisser la rente à un acteur privé correspond à une conception domestique du soutien au projet, parce qu'inscrit dans un rapport de filiation entre la municipalité et l'acteur économique (souvent une grande exploitation agricole). On prend ici le terme *filiation* dans son sens figuré ou étendu, c'est-à-dire comme un ensemble de liens qui unissent deux personnes et qui s'enchaînent les uns aux autres dans un rapport d'interdépendance. Il s'agit ici de liens et échanges réalisés lors de projets économiques ou d'aménagement précédents, lors d'échéances électorales, par des appuis financiers et politiques ou au travers d'acquisitions ou d'échanges fonciers facilités.

Le projet poursuit ces rapports d'interdépendances et se justifie comme une nouvelle ressource qui va permettre à un acteur économique de la communauté de poursuivre son activité dans le cadre territorialisé de la commune. Cette activité est perçue comme un bien commun, au sens où elle peut être source d'emplois, dans un contexte économique morose et difficile. L'emploi est rare sur la commune, nombreux sont ceux qui doivent en sortir et parcourir parfois d'importantes distances pour en trouver. Le maintien d'une économie locale,

au-delà des formes de redistributions économiques qu'elle permet, est aussi considéré comme une source de prestige local. La venue d'un parc solaire permet au territoire de conserver des formes autonomes de productions, sources d'honneur et d'estime locale.

L'entreprise, présente parfois depuis plusieurs générations sur la commune, est insérée dans le système local d'échanges économiques et symboliques. Son activité offre des ressources à la population locale (emplois saisonniers, mécénats), ce qui lui assure à la fois une main-d'œuvre disponible et fiable, ainsi qu'une reconnaissance en termes d'utilité sociale. Cette forme de « don de soi » peut valoir à ses dirigeants d'avoir été ou d'être encore élus. Ils présentent ainsi les nombreux stigmates d'« appartenance à l'endocratie » qu'observe Jean-Noël Retière lors des rituels publics « où s'exprime, par l'aisance ou la complicité avec les édiles, le droit à être invité » (2003 : 15).

Les services et échanges symboliques et matériels avec la municipalité sont ainsi quasi institutionnalisés : travaux publics facilitant l'activité, valorisation économique de l'action municipale, interventions de la municipalité auprès des autorités pour soutenir un dossier, partenariats public-privé, embauche de personnes recommandées par la mairie, etc. Le soutien de l'élite municipale de l'aménagement au parc solaire s'inscrit dans ce système d'échanges, sachant qu'il sera rétribué de son « geste » en retour. Sans qu'il y ait nécessairement une hiérarchie entre la municipalité et l'entreprise, toutes deux gardant une autonomie d'action dans leurs secteurs respectifs, les liens qu'elles ont tissés, en dons et contre-dons, mais aussi par le partage d'une sociabilité entre notables locaux, renforcent leur interdépendance. Il s'agit en fin de compte d'aider un ami, un membre de la communauté locale, et ce serait manquer en quelque sorte à une forme de devoir de filiation que de refuser de le soutenir.

Le soutien municipal relève dès lors davantage d'une activité politique interne que d'une action à publiciser : elle pourra bien sûr se justifier en termes de développement économique, mais la municipalité ne sera pas proactive dans sa valorisation publique. L'appui à un acteur particulier, même au nom de l'économie locale, risque de susciter parmi la population des jalousies ou la perception d'une privatisation de l'activité municipale, qu'il ne sert à rien d'attiser. De la même manière, la surface occupée de la centrale PV au sol reste, comme dans le modèle précédent, relativement réduite, le propriétaire cherchant à éviter les jalousies de ses voisins. L'élaboration du projet privilégie donc le recours à des espaces de discussion discrète pour ajuster le projet aux sémiosphères avec lesquelles il s'achoppe, mais prévoit, si la nécessité se fait sentir, des formes de justification considérées acceptables pour être diffusées publiquement.

Deux types de communes peuvent se référer à ce modèle :

D'une part, celles qui disposent d'un budget trop important pour être directement intéressées par les revenus que procure un parc solaire. L'interconnaissance est plus faible que dans les autres communes, et la majorité municipale assoit davantage son pouvoir au travers de pratiques politiques relevant du gouvernement urbain (de Maillard, 2006 ; Cadiou, 2009). L'activité économique, encore présente, demeure fragile. Ces communes ont connu une croissance démographique lors des dernières décennies moins forte que dans les autres idéaux-types. Sabatier ou Targon présentent de nombreuses similitudes avec cet idéal-type, même si les liens qui unissent les entreprises avec l'élite municipale de l'aménagement sont différents d'une commune à l'autre. 6 % des municipalités intéressées par un parc solaire peuvent se rapporter pour partie à cet idéal-type. Sur les 102 identifiées, 6 sont à la tête d'une commune dont la population et le budget municipal sont supérieurs à la médiane et soutiennent un projet de moins de 50 ha situé sur des terrains privés et naturels.

D'autre part, des communes comportant peu d'habitants et de faible densité démographique. Plus rurales, plus éloignées des centres urbains, majoritairement de type rurallache, elles sont moins touchées par une forte croissance démographique et n'ont pas de besoins impérieux en termes d'équipements. La centrale PV au sol conforte alors une exploitation agricole en difficulté, afin de maintenir une activité économique, rare localement. Les pratiques politiques s'apparentent à celles des espaces ruraux de fortes interconnaissances, où prévalent les rapports de filiations et la détention de capitaux d'autochtonie (Retière, 2003 ; Rénahy, 2010). Il n'y a pas vraiment de commune qui corresponde à ce sous-modèle parmi celles que nous avons ethnographiées. On a pu néanmoins en repérer à la lecture des comptes rendus des guichets uniques des Alpes-de-Haute-Provence au travers des justifications avancées par les maires pour défendre des projets souhaitant s'installer sur leur territoire. Il s'agit de communes de montagne éloignées des zones de développement. 8 % des municipalités intéressées par un parc solaire peuvent se rapporter pour partie à cet idéal-type. Sur les 102 identifiées, 9 sont à la tête d'une commune dont la croissance démographique et le budget communal total sont en dessous de la médiane et soutiennent un projet de moins de 50 ha situé sur des terrains privés et naturels.

### 2.3 L'ordre local d'aménagement industriel du renom

La logique qui préside à l'accueil d'un parc solaire est ici toute différente. Le but de l'élite municipale de l'aménagement est de participer au renouvellement du mix énergétique national et, par ce positionnement, de rehausser le prestige de la commune. L'action politique en

faveur du PV ne se conçoit donc pas à l'échelle de la commune, mais à des niveaux supérieurs : intercommunal, départemental, régional, voire national. Il s'agit de bâtir la plus grande centrale PV de France, ou de devenir, ne serait-ce qu'un temps, la commune totalisant la plus grande surface de panneaux. L'idée est de saisir l'objet parc solaire comme un symbole d'identification de la commune à la modernité technique et écologique, et d'inscrire son territoire dans l'élan de transformation du système national de production industrielle d'électricité. Évidemment, la commune en retirera des bénéfices financiers, mais l'attente est davantage symbolique que matérielle.

Ce type de commune est en effet isolé politiquement et socialement, et attend une forme de reconnaissance du choix volontariste qu'elle effectue. Elle a jusqu'ici évité l'intégration intercommunale, ou y a été intégrée par des municipalités précédentes d'un bord politique opposé. Aujourd'hui, la municipalité se sent minoritaire au sein de l'ensemble politique supracommunal dont elle dépend. Le parc solaire est, dès lors, saisi comme un moyen de renforcer une identité communale : l'élite municipale de l'aménagement souhaite relayer au travers de ce choix d'aménagement le manque de reconnaissance, voire le sentiment de rejet que connaît une majorité de la population dans son rapport avec les communes voisines. Relativement homogène socialement et partageant un même destin professionnel, idéologique ou d'ascension sociale, ce groupe exprime avec fierté son appartenance communale. Ce sentiment contraste avec les signes de déclassement ou de stigmatisation que manifestent les populations des communes alentours à son égard. Le projet veut ainsi contribuer à rehausser le prestige social de la commune et de tous ses habitants.

Le parc solaire est présenté comme innovant et audacieux, assumant des orientations économiques et écologiques affirmées. Le dimensionnement industriel du projet force l'intérêt des médias. Sa communication est pensée en s'adjoignant par exemple des spécialistes, financés par l'opérateur, ou en invitant la presse dès qu'une occasion se présente. Le projet bénéficie d'une visibilité médiatique, parfois à l'échelle nationale. Cette notoriété contribue localement à réidentifier la commune au travers de son projet solaire.

Cet idéal-type se retrouve aussi bien dans des communes de types rurallache, ruraldense, périlache ou péri dense. C'est avant tout la configuration sociopolitique locale qui conduit à ce type de choix. L'idéologie municipale prône un développement industriel qu'elle est prête à accueillir, malgré le caractère parfois encore rural de la commune. Ainsi, à la différence des communes voisines qui entretiennent un apolitisme ambigu (Abélès, 1989 : 34), ici l'étiquette politique est clairement affichée : soit communiste, soit libéral. La population fait

globalement corps derrière la majorité municipale et son action publique (qui recueille jusqu'à 80 % des suffrages aux élections locales), y voyant des sources d'amélioration de sa condition sociale (éventuels emplois, ou du moins augmentation des prestations communales, en particulier dans les communes communistes) et de valorisation identitaire.

Le conflit viendra plutôt de l'extérieur de la commune, au travers des associations de défense de l'environnement, qui n'ont pas forcément d'antenne locale, mais sont informées par des personnes appartenant à un groupe minoritaire en désaccord avec cette orientation d'aménagement, ou via leur participation à des instances de consultation rattachées à l'instruction. En effet, l'élite municipale de l'aménagement ne pense pas ou peu cette forme d'opposition, l'unanimité communale étant considérée comme un soutien suffisant à la légitimation du projet.

Environ 12 % des municipalités peuvent relever de cet idéal-type, si l'on comptabilise celles dont les projets, situés sur des substrats naturels, ont une superficie supérieure à 50 ha. Lions y correspond pour partie. Mais on peut également en retrouver les principaux traits dans des communes qui n'ont pas été ethnographiées dans cette thèse, comme Les Mées (04) ou Gardanne (13) dans un versant communiste, ou Curbans (04) dans un versant libéral.

#### 2.4 L'ordre local d'aménagement civique-industrielle

Ce compromis entre les cités civique et industrielle correspond aux justifications fondées sur les principes de solidarité électrique avec d'autres territoires, solidarité à laquelle participerait l'implantation d'un parc solaire sur le sol communal. En effet, les problèmes d'interconnexions entre secteurs de production et de consommation au niveau national, ou interrégional, ont révélé la fragilité des systèmes en place, mais aussi des déséquilibres aux heures de pointe entre production et consommation, compensés par des productions électriques provenant de centrales thermiques, fortement émettrices en GES. Les productions PV, au travers de leur localisation, peuvent participer à la sécurisation du réseau dans les territoires où il paraît sous-dimensionné par rapport aux maximums de consommation, et limiter le recours à des formes carbonées de production électrique, dans la mesure de leur production, et de leur coïncidence avec des besoins non assurés par les formes de productions historiques (nucléaire, hydraulique). Dans cette optique, la centrale PV au sol participe de l'intérêt général : la commune, en accueillant ce type d'équipement, veut répondre à ces besoins électriques, en consommation et en sécurisation du système, qui dépassent ses propres besoins. Elle sert une cause qui ne relève plus de son échelle spatiale et met son territoire au service d'un intérêt supérieur dans un principe de solidarité nationale. Le projet prend place à



l'intérieur d'un système de production et de distribution de l'électricité au niveau national et contribue à son bon fonctionnement ou à son renforcement. De la même manière que dans l'idéal-type de l'ordre local d'aménagement industriel du renom, le parc solaire est conçu comme la partie d'un tout qui contribue à la marche d'ensemble d'un système organisé au niveau national.

Cet idéal-type correspond à des communes qui ont déjà accueilli des équipements électriques structurants (barrage hydroélectrique, centrale thermique, grand poste de transformation [supérieur à 400 kV]), vecteurs de conscientisation à des enjeux électriques supracommunaux et au fonctionnement du système national. Il faut également qu'elles disposent de surfaces disponibles pour ce type d'installation : il s'agira donc plutôt de communes périurbaines ou rurales. Au travers de l'implantation d'un parc solaire, elles perpétuent une identité communale construite au service de l'intérêt électrique général. Elles en retirent bien sûr des bénéfices. Mais la contrepartie du « service » rendu à la communauté nationale ne peut pas se comprendre ici seulement par l'obtention de revenus redistribués localement. Il s'agit aussi, et surtout, de la poursuite d'un ordre local d'aménagement, associant présence des installations et de leur fonctionnement dans le « paysage » de l'activité locale et intégration de leurs employés, ainsi que leur famille, dans la vie communale, parfois au sein même de la municipalité. Parmi les communes ethnographiées, Moulès s'approche le plus de cet idéal-type, mais des communes accueillant par exemple depuis des décennies des barrages hydroélectriques, infrastructures plus marquantes localement en termes d'emplois, de revenus municipaux et d'inscription dans un système de production nationale, y correspondent davantage.

12 % des municipalités intéressées par un parc solaire peuvent se rapporter pour partie à cet idéal-type. Sur les 102 identifiées, 12 sont à la tête d'une commune situées en dehors des pôles urbains et de leur périphérie directe (types gdeville et périméto) et bénéficient de revenus liés à la production d'électricité. Cet idéal-type correspond majoritairement à des communes de type péridense (6) et, dans une moindre mesure, de types périlache (3), rurallache (2) et ruraldense (1). Le conflit y demeure plus rare relativement aux situations où les communes conçoivent des projets sur substrat naturel (20 % contre 28,6 % de conflictualité), mais aussi parce qu'une partie d'entre elles situent leur projet sur substrat anthropisé. Cela peut s'expliquer par une plus forte socialisation des populations à ce type d'équipement, mais aussi par les apprentissages réalisés par l'élite municipale de l'aménagement lors de l'implantation des précédentes infrastructures de production

d'électricité.

## 2.5 L'ordre local d'aménagement environnemental

Dans ce dernier idéal-type, le parc solaire est source de grandeur pour la commune, car il est présenté comme une action qui permet de réduire la production de GES et donc de limiter le réchauffement climatique. Pour autant, la poursuite de cet objectif environnementaliste ne peut se faire au détriment d'autres valeurs environnementales déjà présentes sur la commune, comme celles qu'assurent une forêt, un champ agricole ou même un pâturage. En effet, l'ordre local d'aménagement attribue une forte valeur au maintien du cadre de vie « campagnard » (Perrier-Cornet, 2002) qu'offre la commune, que sont justement venus rechercher une majorité des nouveaux habitants. Leur conception du développement communal patrimonialise les espaces naturels et les paysages. Contrairement aux projets situés dans des espaces naturels, la plus-value environnementale que symbolise le parc solaire ne peut compter sur un bilan écologique qui aurait neutralisé les atteintes environnementales par des mesures compensatoires.

Aux yeux de l'élite municipale de l'aménagement, les parcs solaires représentent une occupation monofonctionnelle de l'espace et une activité industrielle. Il lui est donc préférable qu'ils se localisent à l'intérieur d'espaces qui cumulent déjà ces stigmates. Un parc solaire ne peut en conséquence s'envisager que dans des lieux qui ne sont plus considérés comme naturels et dont la situation géographique éloignée des axes de circulation ou encaissée permet de limiter leur visibilité. Les projets de parc solaire s'implantent donc ici sur des substrats anthropisés, c'est-à-dire présentés comme irrémédiablement marqués par la main de l'homme, et dont le retour à l'état de nature est jugé très difficile sinon impossible.

Éventuellement, l'élite municipale de l'aménagement pourra faciliter l'amplification d'une perception péjorative de ces espaces en diffusant des arguments liés à l'histoire de l'occupation humaine de ce site. L'accueil d'un parc solaire dans ce type d'espace est alors présenté comme une action valorisante pour la commune à trois niveaux : il participe à la réduction ou à la limitation de la production des GES par l'installation de moyens de production électrique utilisant une source renouvelable ; il n'impacte pas la nature et les paysages, considérés comme des patrimoines locaux ; il redonne une valeur à un site dévalorisé.

Ce sont principalement les communes urbaines et périurbaines (de types gdeville, périméto,

péridense et périlaches) qui promeuvent ce type de justifications et d'ordres d'aménagement<sup>1</sup>. L'utilisation de ces substrats s'explique en partie parce qu'elles hébergent, sans doute plus que les autres, ces espaces anthropisés abandonnés, anciennes décharges, mais surtout carrières : la localisation de ces dernières étant conditionnée davantage par les coûts de transport que par celui de l'extraction des matériaux, elles se situent bien souvent dans des communes qui disposent de suffisamment d'espaces pour en « sacrifier » quelques-uns à cette activité, tout en restant peu éloignées des lieux de production de l'habitat, concentrés majoritairement dans les villes.

Le choix d'un substrat anthropisé s'explique aussi par la plus forte détention de capitaux culturels au sein de la population : 80,8 % des communes aux projets sur substrat anthropisé ont au moins 21 % de leur population à bac+2, contre 70,7 % des communes aux projets sur substrat naturel (24 % au niveau national). Selon la littérature, le niveau d'éducation indique une sensibilité environnementale plus accrue (Bonnetain, Boy, 1995). La majorité municipale est dominée par les préoccupations de cette frange de la population, ou l'élite municipale de l'aménagement les a intégrées. L'ordre local d'aménagement priorise le maintien du cadre de vie campagnard qu'offre la commune, que sont justement venues rechercher des populations plus diplômées que les premiers habitants.

Mais la forte détention de capitaux culturels n'oriente pas automatiquement un intérêt communal pour ce type d'aménagement. Au contraire, comme on a pu le constater dans l'étude statistique du précédent chapitre, les communes de types gdeville, périméto et péridense intéressées par des projets sur substrat anthropisé présentent une population dont le niveau d'éducation est moins élevé que les communes de mêmes types. Autrement dit, dans cet ordre, l'élite municipale de l'aménagement envisage d'accueillir un parc solaire seulement si elle juge que la sensibilité environnementale de sa population, que nous objectivons au travers du niveau de diplôme, correspond à ce mode d'occupation. Elle considère cette sensibilité trop élevée pour occuper un substrat naturel, au sens où elle estime que cette occupation risque de susciter des oppositions au sein de sa population, et suffisamment bas pour ne pas refuser ce procédé d'installation au sol de production PV.

25 % des municipalités intéressées par un parc solaire peuvent se rapporter pour partie à cet idéal-type. Sur les 102 identifiées, 26 ont soutenu un projet sur substrat anthropisé. Puylobier (13), dont nous n'avons pas documenté le projet dans cette thèse, mais qui nous a été souvent

---

<sup>1</sup> Ces types regroupent 69,2 % des projets prévus sur des surfaces anthropisées, contre seulement 34,3 % pour l'ensemble des communes accueillant un projet.

citée en exemple par des instructeurs ou des opérateurs, y correspond assez bien. Situé à 30 km d'Aix-en-Provence, au pied de la Sainte-Victoire, ce village est typique des communes périurbaines éloignées qui ont accueilli en masse ces dernières décennies des habitants d'origine urbaine. Sa population a crû de 436 % en trente ans, atteignant aujourd'hui 1 800 habitants. Elle se caractérise par son haut niveau d'éducation (21,9 % des 15 ans et plus, non scolarisés, ont un diplôme supérieur à bac+2), certes élevé comparé à la moyenne nationale (13,5 %), mais inférieur à la moyenne des communes de types gdeville, périméto et péri dense du périmètre d'étude (26 %). La commune est catégorisée du point de vue de la disponibilité foncière comme de type rurallache (elle dispose d'une quantité importante d'espaces naturels potentiellement convoités par les parcs solaires [plus de 2 000 ha], présente une faible densité de population et n'est pas directement limitrophe d'une commune de type gdeville). Son élite municipale de l'aménagement aurait dû préférer un projet sur substrat naturel, en connaissance des choix réalisés par 89 % des communes de ce type. Mais ici le parc solaire s'implante au sein d'une carrière, preuve d'une attention de l'élite municipale de l'aménagement à la sensibilité environnementale supposée de la population. Dans une certaine mesure, Moulès se rattache également à ce modèle : la plantation de cèdres a donné lieu à un tel procès en dévalorisation que la centrale PV au sol pourrait faire penser qu'elle a réhabilité un espace dégradé par la main de l'homme. Les diplômés supérieurs à bac+2 n'y représentent cependant que 11,5 % de la population, ce qui autorise le maire à convoiter des espaces boisés.

Comme on l'a vu dans le chapitre 2, cet idéal-type est très faiblement conflictuel : seuls 11 % des projets occupant des substrats anthropisés ont donné lieu à une contestation publique, contre 27,6 % pour ceux qui sont localisés sur des substrats naturels. Deux raisons expliqueraient cette très faible conflictualité. Ce mode d'aménagement serait conforme aux normes édictées par les institutions chargées plus spécifiquement de faire respecter le droit de l'environnement (on pense en particulier à l'Autorité environnementale) qui bénéficient de la considération des associations de défense de l'environnement. Ce mode d'implantation viserait également à éviter un risque conflictuel potentiel identifié par l'élite municipale de l'aménagement en connaissance de la sensibilité environnementale de sa population. Il pourrait néanmoins susciter le conflit, soit lorsque ces institutions déjugeraient le caractère anthropisé du site, soit lorsque l'élite municipale de l'aménagement méconnaîtrait certaines franges de sa population à la sensibilité environnementale opposée à ce procédé d'installation quelque soit le substrat qu'il occupe ou touchée par les conséquences du projet et n'ayant pas

pu faire valoir auprès de cette élite son mécontentement.

## 2.6 Des idéaux-types recouvrant en partie l'ensemble du phénomène

Le tableau suivant recoupe les caractéristiques des cinq idéaux-types proposés avec celles des communes ayant accueilli un projet de parc solaire (tableau 47). Notons que certaines communes peuvent être rangées dans plusieurs idéaux-types. Il s'agit de celles relevant de l'idéal-type civique-industriel qui peuvent se retrouver en partie dans tous les autres idéaux-types : ni le substrat utilisé, ni le type de propriétaire du terrain, ni la superficie occupée ont été retenus comme variables discriminantes pour définir cet idéal-type. Par recoupement, seules quatre communes peuvent être strictement rattachées à cet idéal-type.

Tableau 47 : Dénombrement des communes par idéal-type

<b>Idéal-type</b>	<b>Critères de sélection des communes</b>	<b>Effectif</b>
civique-marchand	croissance démographique depuis 20 ans au-dessus de la médiane, projet situé sur un terrain public, occupant un substrat naturel et dont la superficie est inférieure à 50 ha	14
marchand-domestique		15
<i>variante urbaine</i>	croissance démographique depuis 20 ans en-dessous de la médiane, budget communal au-dessus de la médiane, projet situé sur un terrain privé, occupant un substrat naturel et d'une superficie de moins de 50 ha	6
<i>variante rurale</i>	croissance démographique depuis 20 ans et budget communal en-dessous de la médiane, projet situé sur un terrain privé, occupant un substrat naturel et d'une superficie de moins de 50 ha	9
industriel du renom	projet situé sur un terrain naturel supérieur à 50 ha	12
civique-industriel	présence préalable d'au moins une infrastructure de production électrique, sauf communes de types périmétre et gdeville	12
	<i>civique-marchand</i>	1
<i>dont se recoupant avec</i>	<i>marchand domestique type 1</i>	2
	<i>industriel du renom</i>	2
	<i>écologique</i>	3
environnemental	projet occupant un substrat anthropisé	26
Total des communes relevant d'au moins un idéal-type		79
	<i>Dont relevant d'un seul idéal-type</i>	71
	<i>Dont relevant de plusieurs idéaux-types</i>	8
Total municipalités intéressées par un parc solaire		102

Sources : Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.

Les résultats que fait apparaître ce tableau appelle ainsi plusieurs commentaires :

En premier lieu, on peut constater un bon recouvrement par les idéaux-types de l'ensemble des municipalités ayant manifesté un intérêt pour un parc solaire. 70% des situations sont couvertes, si l'on prend en compte les seules communes ne relevant que d'un seul idéal-type. Globalement, le passage par les idéaux-types permettrait de mieux saisir les différents motifs qui seraient au fondement de l'intérêt de l'élite municipale de l'aménagement pour un parc solaire, là où la statistique descriptive rencontrait des difficultés à assembler des variables éparses pour repérer ces cohérences relationnelles.

En deuxième lieu, on peut remarquer une relative égale dispersion des communes sur l'ensemble des idéaux-types construits. On peut faire l'hypothèse que les justifications d'aménagement qu'offraient les parcs solaires ont été saisies différemment par les élites municipales non pas parce que certaines paraissaient plus efficaces que d'autres, mais parce que chaque justification entrait en cohérence avec l'ordre local d'aménagement qui l'accueillait.

Néanmoins, certains motifs d'aménagement apparaissent plus régulièrement que d'autres. En particulier, les communes relevant de l'idéal-type de l'ordre local d'aménagement environnemental sont les plus nombreuses. On peut faire l'hypothèse que celui-ci fournit une justification qui paraît plus légitime à une élite municipale de l'aménagement de plus en plus sensible au risque conflictuel. On peut d'ailleurs s'étonner de la catégorisation englobante dont profite une forme d'aménagement qui recouvre dans les faits un ensemble varié de substrats. Une carrière, une ancienne décharge, un ancien terrain d'aviation, une friche industrielle, ou un terrain pollué ont certes en commun d'avoir été affectés par l'activité de l'homme, mais partagent surtout une même disponibilité à être aménagés. Certains de ces terrains peuvent présenter des enjeux écologiques et paysagers qui pourraient les rapprocher de substrats naturels. Les ranger dans une même catégorie permet de faire profiter à un ensemble plus hétérogène qu'il n'y paraît d'une légitimité à être aménager par un parc solaire, alors que certains auraient sans doute eu des difficultés à acquérir cette légitimité individuellement. Au demeurant, faire l'histoire de la création de cette catégorie englobante fournirait un éclairage supplémentaire sur la façon dont des acteurs hétérogènes (institutions instructrices et opérateurs en particulier), mais animés par une même volonté de développer des parcs solaires, tout particulièrement en région PACA, ont pu se rapprocher pour inventer une catégorie de localisation plus légitime à accueillir ce type d'installation. Nous n'avons pas pour ce travail rassemblé les matériaux permettant de documenter ce processus. En revanche, il apparaît que la création de cette catégorie participe sans nul doute de la faible conflictualité

des projets de parc solaire. De ce point de vue, une partie des élites municipales de l'aménagement, séduite par les revenus que génèrent un parc solaire, mais craintive des conflits qu'ils peuvent susciter, a trouvé dans l'emploi de la catégorie « anthropisé », et lorsqu'un terrain semblait s'y prêter, une justification qui garantissait un aménagement pacifié, ou du moins une forte diminution du risque conflictuel.

Inversement, les communes relevant de l'idéal-type civique-marchand sont loin d'être les plus nombreuses. Si l'on additionne les communes des deux variantes de l'idéal-type marchand-domestique, moins légitime du point de vue l'intérêt général communal, cet idéal-type regroupe davantage de communes. Alors qu'il fournit une justification potentiellement moins conflictuelle, l'idéal-type civique-marchand n'a pas été, en apparence, massivement saisi par l'élite municipale de l'aménagement. On peut néanmoins en envisager une variante. Pour cet idéal-type, l'élite municipale a pu dévier de notre modèle, parce qu'elle ne disposait pas de terrain public, ou que leur aménagement lui paraissait trop exposé à des risques conflictuels. Ainsi, 14 municipalités supposées à la recherche de nouvelles ressources, c'est-à-dire cumulant une croissance démographique supérieure à la médiane, un budget par habitant inférieur à la médiane, une non-appartenance à une intercommunalité de plus de 50 000 habitants et ne bénéficiant pas de revenus liés à la présence d'infrastructures de production d'électricité, soutiennent un projet sur un terrain privé, dont le substrat occupé est naturel et la superficie est inférieure à 50 ha. Ces communes pourraient relever d'une variante de l'idéal-type civique-marchand.

Enfin, même si l'on comptabilise ces 14 communes comme relevant d'une variante de l'idéal-type civique-marchand, 17 communes ne rentrent pas dans les cohérences relationnelles que proposent nos idéaux-types. Deux hypothèses peuvent alors être avancées : soit d'autres modèles locaux d'aménagement des parcs solaires peuvent exister que notre étude n'a pas réussi à cerner ; soit elles correspondent à des déviations que l'on n'a pas envisagées ici. Dans tous les cas, elles soulignent les limites que présente une approche par les idéaux-types.

### **3 Limites et apports d'une approche par les ordres locaux d'aménagement**

#### **3.1 Des idéaux-types transformés par leur contextualisation**

Si l'on reprend la définition avancée par Max Weber pour décrire un idéal-type, il demeure pour lui une « activité humaine qui se déroulerait, si elle s'orientait de façon rigoureusement rationnelle en finalité, en dehors de toute perturbation provenant d'erreurs ou d'affects, et si en outre elle s'orientait de façon entièrement univoque d'après une seule fin » (1995 : 35). Il

ne s'agit donc que d'approches idéelles, qui ne s'apparentent qu'en partie à la réalité des pratiques dans leur contexte de réalisation, et ce pour trois raisons.

Tout d'abord, chaque projet se déroule dans des situations à chaque fois particulière qui appellent des justifications spécifiques. Leur description rend davantage compte de leur superposition dans plusieurs ordres que de leur inscription dans un seul et unique ordre « pur ». Saint-Michel et Mongène renvoient en majeure partie à l'ordre civique-marchand, mais empruntent aussi à celui industriel du renom. Lions conçoit d'abord le projet à l'intérieur de l'ordre industriel du renom, mais n'est pas insensible à un intérêt civique-marchand. Sabatier et Targon relèvent bien prioritairement d'un ordre marchand-domestique, mais Targon couple aussi son projet avec les intentions de l'ordre industriel du renom. Enfin, Moulès présente sans doute l'ordre le plus labile : sa justification fait avant tout appel à l'ordre civique-marchand (améliorer les finances communales pour répondre aux besoins d'équipements), mais s'appuie aussi sur une justification civique-industrielle (sécuriser la péninsule électrique). Enfin, le substrat utilisé veut apparaître anthropiques, feignant d'une certaine manière l'ordre local d'aménagement environnemental. En un sens, chaque commune conçoit un ordre singulier qui n'est pas réductible à un seul idéal-type.

Ensuite, les différents motifs de l'action ne sont pas forcément conscientisés par les acteurs. L'élite adopte le plus souvent un ordre local d'aménagement comme une quasi-évidence, sans qu'elle s'en aperçoive vraiment. Mais, au gré des perturbations qui viennent compliquer le projet, ou parfois s'y opposent, le cours déterminé d'un ordre peut se réagencer de manière à s'adapter à ces difficultés. Il ne s'agit pas alors pour l'élite de se conformer à un ordre, qui rappellerait à chaque difficulté rencontrée la nécessité de garder son orientation « pure ». Si elle n'a pas conscience de s'y conformer, comment peut-elle s'y soumettre ? Au contraire, les différents ordres de justification disponibles ne cessent, selon l'expérience propre de la territorialisation du projet, de se mêler et de proposer des objets composites dans la mesure où ils permettent d'établir les compromis jugés nécessaires à l'élite municipale de l'aménagement pour que le parc apparaisse légitime à la population.

Enfin, en fonction des rencontres possibles du projet avec son contexte, le maire peut avoir à justifier différemment son choix suivant les publics qui l'interpellent : des chasseurs, un passant dans la rue, un propriétaire voisin de la parcelle à aménager lors d'un rendez-vous en mairie, des écologistes lors d'une réunion de l'association locale de défense de l'environnement, ou encore la presse, qu'il a lui-même convoquée ou qui enquête suite à une fuite orchestrée par un opposant municipal. L' élu mobilise dans ces situations variées des



registres de justification *ad hoc* en fonction de la lecture qu'il fait de la scène et des conséquences pour son éligibilité (Faure, 1997). De ce point de vue, le parc solaire contient des propriétés justificatives extrêmement variées (environnement, économie, sécurisation électrique, revenus communaux) qui élargissent l'éventail rhétorique de son défenseur.

### 3.2 Une déviation limitée de chaque ordre

Cependant, l'hypothèse d'une grande variété de justifications à disposition de l'élite municipale de l'aménagement pour légitimer le projet de parc solaire en fonction des scènes sociales où elle est amenée à s'expliquer rencontre des limites. D'une part, les personnes et les groupes sont connectés d'une scène à l'autre, au moins médiatiquement si ce n'est par interconnaissance. Le risque de déceler une incohérence, de perdre la face en public, notamment si quelqu'un prend un malin plaisir à pointer ces incohérences (et les opposants à la municipalité ne manquent pas dans les villages et petites villes concernés<sup>1</sup>), restreint un recours à la palette complète des justifications disponibles. D'autre part, et surtout, on ne peut pas négliger l'engagement des acteurs et groupes en soutien à la décision. Car avant d'être aménagé, le projet de parc solaire a bien été décidé à partir d'une vision de l'aménagement de la commune qui ne s'articule qu'ensuite avec des justifications lorsqu'il s'agit de convaincre un public. Cette décision, émanant le plus souvent du maire, a d'abord été partagée avec ses plus proches élus, puis avec d'autres acteurs en lien avec des groupes sociaux jugés apparentés à la majorité municipale, avant d'être présentée au conseil municipal, puis éventuellement à la population. La décision s'est donc cristallisée autour d'un sens précis dont la justification a été éprouvée. Le projet ne peut supporter que dans une certaine limite des déviations que lui ferait subir sa territorialisation, au risque que certains membres de l'élite municipale de l'aménagement ou des groupes sociaux associés en amont à la décision ne se retrouvent plus dans le projet original et ne puissent plus y articuler les justifications qui ont contribué à leur adhésion. La forme initiale du parc solaire se trouve encastrée dans le compromis d'aménagement formulé par l'élite municipale de l'aménagement et actée en conseil municipal. L'ordre d'aménagement qui guide l'élite détermine en grande partie sa localisation sur la commune, son dimensionnement comme le choix de son substrat d'implantation. Elle ne pourra revenir qu'à la marge sur ce choix initial.

La conception initiale des parcs solaires à partir d'ordres locaux d'aménagement les rendrait

---

<sup>1</sup> Jean-Yves Nevers montre bien, à partir d'une étude quantitative sur un échantillon de 280 communes rurales du Sud-Ouest, que, dans « 86 % des cas, il y a eu, au moins au cours d'une des trois élections [1977, 1983 et 1989], une certaine forme de compétition » publique entre opposants (Nevers, 1992 : 397).

conformes aux orientations suivies jusqu'ici par l'aménagement communal ou défendues par la majorité municipale. Les ordres devraient donc normaliser les parcs solaires, au sens où ils tendent à accorder leur forme avec les préférences collectives en matière d'aménagement communal identifiées par l'élite municipale. Les ordres constituent pour partie des facteurs de pacification. Mais, parce qu'ils encastrent leur conception à l'intérieur d'une orientation d'aménagement prédéterminée, les ordres limitent les adaptations qui pourraient se révéler nécessaires lorsque des contestations émergent. Leur rigidité peut alors précipiter les projets dans le conflit lorsqu'il faudrait élaborer des compromis avec des groupes sociaux dont les représentations spatiales n'ont pas été intégrées à la conception initiale.

### **Conclusion du chapitre**

L'analyse quantitative des attributs géographiques, économiques et sociaux des communes de notre périmètre d'étude met en évidence certaines variables qui pourraient expliquer l'intérêt des municipalités pour un parc solaire. La faiblesse des effectifs et les nombreuses variables à prendre compte limitent néanmoins l'analyse au sens où elle peine à décrire les associations de variables qui conduiraient à cet intérêt favorable. En particulier, on fait l'hypothèse qu'il n'y aurait pas un seul intérêt, mais plusieurs, qui associerait des ensembles de variables différentes. Par conséquent, une même variable pourrait autant signifier le désintérêt que l'intérêt d'une municipalité pour un parc solaire. Il dépendrait du contexte relationnel avec les autres variables décrivant la commune pour qu'une variable devienne explicative.

Pour tenter de remédier à cette difficulté, ce chapitre propose de passer par des idéaux-types pour essayer d'établir les configurations qui favoriseraient l'intérêt des municipalités pour un parc solaire. En s'appuyant sur les ordres légitimes distingués par Boltanski et Thévenot, on a construit des cohérences relationnelles qui associent les justifications avancées par les acteurs rencontrés pendant l'enquête avec différents contextes géographiques, sociaux et économiques, ainsi que les modes d'aménagement des projets identifiés. Chaque assemblage produit un motif d'implantation d'un parc social caractéristique au sens d'une rationalité qui associe en un tout cohérent un type de situation socioéconomique locale, des attributs géographiques, des représentations spatiales de l'élite municipale spécifiques et une forme particulière d'aménagement. Ces ensembles décrivent des ordres locaux d'aménagement au sens de représentations de l'organisation spatiale de l'aménagement communal qui seraient compatibles avec l'implantation d'un parc solaire suivant des modalités déterminées. Les cinq idéaux-types identifiés font ainsi correspondre les formes empruntées par les parcs solaires, en matière de substrat utilisé et de dimensionnement notamment, avec des contextes

géographiques, sociaux et économiques particuliers. L'utilisation d'idéaux-types permet de montrer la diversité des configurations territoriales qui seraient susceptibles d'accueillir un parc solaire. Ils rendent compte des possibilités d'appropriation locale de ces aménagements. Cette appropriation participe à la normalisation de leur implantation et peut expliquer en partie leur faible conflictualité. En revanche, les ordres enferment la conception des parcs à l'intérieur d'une orientation d'aménagement prédéterminée qui restreint leur modification s'ils devaient s'adapter à des revendications spatiales qui n'avaient pas été intégrées à la conception initiale. Ils peuvent alors précipiter le conflit.

Pour autant, l'approche par des idéaux-types ne s'apparente qu'en partie à la réalité des représentations qui guident les choix effectués par l'élite municipale de l'aménagement. Les justifications avancées par l'élite municipale de l'aménagement rendent davantage compte de leur superposition sur plusieurs ordres que du respect d'un seul et unique ordre « pur ». Chaque commune présenterait un ordre d'aménagement qui relèverait en partie des ordres identifiés. Cet ordre singulier serait le produit de l'histoire sociale et politique de la commune. Elle expliquerait l'intérêt de la municipalité pour un parc solaire. Elle rendrait aussi compte de la construction des rapports établis entre l'élite municipale de l'aménagement et les différents groupes sociaux qui composent la population communale. L'ordre d'aménagement qui guide la conception initiale du projet de parc solaire s'inscrit donc dans des rapports sociaux locaux singuliers. Ils témoignent d'alliances, de compromis, de l'attitude dominatrice ou de la cécité de l'élite à l'égard des différentes composantes sociales locales. Ces rapports sociaux semblent alors, suivant leur construction singulière, être porteur d'une conception anticipant les conflits qu'engendrerait le projet, ou au contraire précipiter vers le conflit des tensions sociales préexistantes entre l'élite et certains groupes ou acteurs sociaux locaux. Le dernier chapitre de cette thèse tente ainsi d'établir une relation entre la construction politique et sociale des communes intéressées par un parc solaire et sa réception pacifiée ou conflictuelle.

## Synthèse du chapitre

Ce chapitre montre que les parcs solaires se localisent dans des communes où les municipalités articulent ces implantations avec l'organisation spatiale de l'aménagement communal. Notre argumentation s'établit à partir des travaux réalisés par Luc Boltanski et Laurent Thévenot à propos de la construction d'ordres légitimes, envisagés comme des cités, permettant de soutenir des justifications. Les parcs solaires, auxquels peut être rattachée une participation à plusieurs biens communs (réduction des GES, financement de la collectivité, développement d'une industrie high-tech, développement économique...), se prêtent assez bien à diverses formes de compromis, rassemblant sous un même objet différents registres de justification. En stylisant les combinaisons formées entre, d'une part, les motifs les plus souvent soutenus par l'élite municipale de l'aménagement pour justifier de son intérêt et, d'autre part, les attributs géographiques, les contextes socioéconomiques ainsi que les formes que prennent les projets, cinq idéaux-types, correspondant à des *ordres locaux d'aménagement*, sont distingués.

L'ordre local d'aménagement civique-marchand correspond à une commune dont l'augmentation de la population et le resserrement des finances municipales nécessitent la recherche de nouvelles ressources pour répondre au besoin en équipements des nouvelles populations. L'accueil d'un parc solaire n'est acceptable que dans la mesure où, s'installant sur un terrain communal, les revenus qu'il génère sont destinés à l'ensemble de la collectivité. L'ordre marchand-domestique est une variante du précédent au sens où il procède de la même vision d'une légitime valorisation marchande d'espaces naturels considérés comme abondants localement, à la manière d'une rente, sauf qu'il s'agit ici d'en faire profiter un acteur économique ayant établi des liens d'interdépendance avec la municipalité. Cette dernière ne rencontre pas dans ce cas de difficultés budgétaires. L'accueil du parc est présenté comme un moyen de soutenir une activité locale source d'emplois et d'estime locale, dans un contexte économique présenté comme morose.

L'ordre industriel du renom souhaite au travers de l'accueil d'un parc solaire participer au renouvellement du mix énergétique national et, par ce positionnement, rehausser le prestige de la commune, dont la population a le sentiment qu'elle est stigmatisée par celles voisines. En portant un projet de grande dimension, le parc solaire est saisi comme un symbole d'identification de la commune à la modernité technique et écologique.

L'ordre civique-industriel correspond à une justification fondée sur le principe d'une solidarité avec les autres territoires limitrophes, en terme de sécurisation du réseau, ou à

l'échelle nationale, en renfort ou remplacement, à terme, des formes historiques de production électrique. La commune accueille déjà des infrastructures de production d'électricité qui l'inscrivent dans ce projet national et au travers desquelles l'élite municipale a acquis une connaissance de leur mode d'implantation et de gestion, ainsi que des revenus qu'elles fournissent à la municipalité.

L'ordre environnemental accueille un parc solaire parce qu'il contribue à la réduction de la production de GES, et donc limite le réchauffement climatique, à condition qu'il ne porte pas atteinte aux autres valeurs environnementales présentes sur la commune. Il s'agit de communes qui ont accueilli massivement ces dernières décennies des populations à la recherche d'aménités environnementales et dont les représentations spatiales patrimonialisent les espaces naturels communaux. Le parc solaire ne peut donc occuper dans ce cas que des substrats considérés localement comme anthropisés, qui y gagnent une reconversion revendicable.

Au total, ces idéaux-types recouvrent 70 % des situations identifiées. Ils permettent de mieux saisir les différents motifs qui seraient au fondement de l'intérêt de l'élite municipale de l'aménagement pour un parc solaire, là où la statistique descriptive rencontrait des difficultés à assembler des variables éparses pour repérer des cohérences relationnelles. Leur relative égale dispersion semble indiquer non pas une saisie opportuniste des justifications qu'ils offriraient, mais une mise en cohérence des significations qu'ils véhiculent avec les ordres locaux d'aménagement qui les accueillent. Seules les communes relevant de l'idéal-type environnemental apparaissent plus nombreuses. Il fournirait une justification plus légitime à une élite municipale de plus en plus sensible au risque conflictuel.

Ces idéaux-types demeurent cependant des approches théoriques. Pris dans leur contexte d'élaboration, ces ordres se mêlent et peuvent évoluer pour que les parcs apparaissent comme légitimes à la population. Une fois le projet acté par la municipalité, leur évolution demeure néanmoins limitée, au risque qu'une partie de l'élite municipale de l'aménagement ne se retrouve plus dans le projet initial. Leur élaboration à partir d'ordres contraint donc les adaptations qui pourraient devenir nécessaires lorsque des contestations émergent.

Ainsi, en conformant les parcs solaires à un sens local de l'aménagement, les ordres normalisent ces installations, ce qui participe à leur réception favorable. Inversement, la rigidité des ordres peut précipiter les projets dans le conflit lorsqu'il faudrait élaborer de nouveaux compromis avec des groupes sociaux qui n'ont pas participé à la décision initiale.

## CHAPITRE NEUF : DES ORDRES SINGULIERS CONFIGURÉS POUR L'ACCUEIL DES PARCS SOLAIRES

Les précédents chapitres de cette partie ont permis de dessiner les processus qui participent à la localisation des parcs solaires. On a ainsi vu dans le chapitre 7 que la localisation des parcs solaires ne correspond qu'en partie à un phénomène géographique au sens strictement spatial du terme. La densité démographique, l'absence de contraintes réglementaires environnementales ou la présence d'un poste source guident ou facilitent la recherche par les opérateurs de zones d'implantation propices. Cependant, elles ne permettent pas d'expliquer la diversité géographique des territoires accueillant ces installations : des parcs solaires peuvent s'installer dans des espaces de forte densité, dont les zones naturelles sont protégées ou éloignées d'un poste source. On a vu par ailleurs que des relations statistiques s'établissent entre l'intérêt des municipalités pour un parc solaire et leurs caractéristiques budgétaires, démographiques, éducatives ou d'équipement. Mais, là encore, aucune variable socioéconomique n'apparaît déterminante pour expliquer les localisations observées. Au lieu de variables déterminantes, l'étude indique plutôt différents contextes favorables à l'accueil de ce type d'installation dont la description mobilise des assemblages de variables particuliers. Le nombre élevé de variables à étudier se heurte alors à la faiblesse des effectifs disponibles pour parvenir à caractériser ces assemblages.

Dès lors, le chapitre 8 a essayé de définir les situations idéales où les municipalités trouveraient un intérêt à localiser ces installations sur leur territoire. Partant des arguments avancés par l'élite municipale de l'aménagement pour justifier de leur localisation, ainsi que des résultats statistiques observés dans le chapitre 7, des cohérences relationnelles apparaissent entre, d'une part, les représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement et des caractéristiques socioéconomiques et géographiques communales, et, d'autre part, un intérêt pour un parc solaire sous des formes particulières. Cinq idéaux-types peuvent ainsi être distingués qui décrivent chacun un motif caractéristique d'implantation et un potentiel de conflictualité associé. La compatibilité de ces installations avec des contextes locaux particuliers rend compte à notre sens d'ordres locaux d'aménagement propices à l'accueil de parc solaire.

Néanmoins, tant qu'ils sont envisagés comme des idéaux-types, les ordres locaux d'aménagement correspondent à des formes stylisées de l'aménagement communal. Dans le monde social réel, l'appel à des ordres pour décrire la conduite déterminée de l'aménagement local s'avère plus complexe. Chaque ordre prend en réalité une orientation particulière en

fonction de l'histoire de la formation des représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement. Selon nous, trois dimensions doivent être prises en compte pour appréhender la manière dont ces représentations se structurent.

Tout d'abord, les représentations spatiales des membres de l'élite sont le produit sans cesse structuré de leurs expériences sociales et spatiales réalisées pendant l'enfance, puis enrichies tout au long de leur trajectoire sociale, qui est tendanciellement celle du groupe auquel ils appartiennent objectivement. Leurs représentations constituent des dispositions à reconnaître et à classer les espaces géographiques à l'intérieur d'un système de valeurs implicite. Ce système de valeurs s'inscrit dans un univers d'appartenance en référence duquel se sont socialement organisées ces dispositions à percevoir. Il structure le mode de subjectivation des possibilités objectives d'aménagement, c'est-à-dire qu'il façonne le champ de vision et les angles morts de la manière dont pourrait être aménagé le territoire communal au regard des valeurs spatiales transmises par le groupe d'appartenance.

Ensuite, l'exercice de l'activité d'aménagement constitue des apprentissages pour les nouveaux membres de l'élite municipale de l'aménagement, effectués avec ceux déjà instruits. L'élaboration de documents de planification les forme à la lecture cartographique et aux divers modes de représentation abstraite du territoire communal. Le maniement de ces outils façonne une représentation conceptuelle du territoire communal en sous-espaces ordonnancés. La mise en œuvre de décisions d'aménagement, au travers l'application de la réglementation (codes de l'urbanisme, de l'environnement et forestier) ou de droits d'usage locaux, favorise l'appropriation de prescriptions pour agir institutionnalisées. Ces apprentissages tendent à modeler un système de valeurs spatiales et de prescriptions pour agir commun aux membres de l'élite municipale de l'aménagement.

Enfin, leurs représentations spatiales sont aussi structurées par leur socialisation aux représentations spatiales des différents groupes sociaux présents sur le territoire communal. Plusieurs facteurs y participent. L'élite municipale de l'aménagement garde un accès privilégié aux pratiques et représentations spatiales des groupes et des acteurs présents sur le territoire communal grâce à la situation centrale qu'elle occupe d'un point de vue institutionnel au niveau communal. Cette situation engendre en particulier des occasions supplémentaires d'interactions avec des groupes sociaux dont elle est socialement éloignée. Des conflits d'aménagement précédant la décision d'implanter un parc solaire peuvent également constituer des apprentissages qui participent à sa socialisation aux représentations spatiales de groupes sociaux jusqu'ici non identifiés ou dont les risques de réactions

conflictuelles étaient euphémisés. Enfin, ses représentations spatiales sont aussi structurées par l'appréciation qu'elle porte aux groupes et acteurs sociaux locaux et à leur mode d'occupation du territoire communal. Cette appréciation est alors le résultat de rapports sociaux structurés par les distances et proximités sociales qui s'établissent entre les différents groupes sociaux présents sur la commune.

Dès lors, s'il s'agit de comprendre pourquoi un ordre local d'aménagement correspond à l'accueil d'un projet de parc solaire, et comment ce dernier engendre ou non un conflit, il suppose de faire l'histoire de la formation des représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement. On propose pour cela d'étudier celles de trois communes déjà examinées dans la partie II de cette thèse, Saint-Michel, Moulès et Lions. La comparaison de ces communes aux contextes et projets comparables<sup>1</sup>, mais ayant connu des dynamiques de restructuration sociale distinctes, fournit à cet égard une situation d'observation intéressante pour montrer les décalages, ou au contraire l'adaptation, de l'élite municipale de l'aménagement aux contraintes sociales, avérées ou potentielles, qu'entraînent la recomposition sociale d'un territoire. En effet, si cette élite est en majeure partie cooptée parmi les élus de la majorité municipale, sa conception de l'aménagement du territoire communal dépend en grande partie des résultats des élections municipales<sup>2</sup>. Dès lors, si l'élite est en majeure partie le produit de la représentation électorale, l'orientation de l'ordre local d'aménagement découle à la fois de la structuration interne de ses représentations spatiales et des rapports qu'elle établit avec les différents groupes sociaux qui composent la population communale. Dans le cas de nos trois communes, ces rapports sociaux se comprennent

---

<sup>1</sup> Leur situation en périphérie des principaux pôles urbains de la région a favorisé la venue de nouvelles populations au fur et à mesure que les conditions de mobilité se sont améliorées. Elles présentent ainsi les critères qui encouragent les communes à installer un parc solaire pour rétablir ou équilibrer les comptes communaux : disponibilité foncière importante et besoins d'équipements dus à l'augmentation de la population. Elles ont également soutenu un forme de projet similaire, au regard des superficies occupées (emprises comprises entre 34 à 176 ha, alors que la surface moyenne des projets recensés entre 2007 et 2012 au niveau de la région PACA n'est que de 10 ha), impactant des espaces naturels et utilisant des terrains municipaux. Néanmoins, au-delà de ces similitudes, et sans a priori déterministe, elles connaissent aussi des différences non négligeables : Saint-Michel dispose d'un foncier valorisable pour l'implantation de parcs solaires plus étendu ; Lions et Moulès sont moins éloignées que Saint-Michel des grands pôles urbains ; Lions dispose davantage de ressources financières au regard de son budget par habitant et de son appartenance à une communauté d'agglomération. Un tableau comparant les données géographiques, sociodémographiques et les caractéristiques des projets de chacune de ces communes est présenté en annexe 17.

<sup>2</sup> On a vu dans l'introduction de la partie II que l'élite municipale de l'aménagement comprend aussi des techniciens communaux ou d'autres personnes ressources affiliés à la majorité municipale. Ces personnes demeurent néanmoins minoritaires au sein de l'élite municipale d'aménagement. Ce sont avant tout les élus, et en particulier le premier d'entre eux, le maire, qui sont décisionnaires à l'issue des délibérations qui peuvent avoir en son sein.



notamment au regard des phénomènes sociaux qui caractérisent les espaces de faible densité touchés par l'arrivée massive de nouvelles populations.

En effet, l'arrivée en nombre d'allochtones dans un espace faiblement peuplé ne suppose ni l'apparition automatique de nouveaux groupes sociaux ni leur opposition aux autochtones. Au contraire, démographie communale, structuration sociale locale et élections municipales ne semblent pas, dans bien des cas, directement interdépendants. Ce découplage s'explique par le maintien, du moins partiel, des propriétés politiques des espaces ruraux. L'espace rural comporte des normes sociales qui permettent aux groupes les plus anciens de conserver le pouvoir malgré leur infériorité numérique, du moins jusqu'à ce que la structuration sociale locale constitue de nouveaux groupes sociaux majoritaires et que ceux-ci ne se sentent plus représentés. Ces normes sociales constituent des ressources activables par les majorités municipales sortantes pour contrôler la composition municipale et les mécontentements que susciterait l'orientation du développement communal. De ce point de vue, deux de ces ressources nous paraissent importantes à souligner : la diffusion du capital d'autochtonie et l'encadrement des réactions conflictuelles.

Les autochtones bénéficient effectivement d'un certain nombre de normes et de pratiques électorales qui favorisent leur élection plutôt que celles des allochtones. Les relations interpersonnelles de parenté et de sociabilité demeurent « un préalable à l'élection » (Mariot, Weber, 1999 : 21) et les effets de l'interconnaissance, conjugués aux propriétés sociales d'éligibilité demandées aux candidats (Abélès, 1989 ; Faure, 1997), favorisent le maintien de lignées d'élus, ou d'affiliés. Ces continuités électorales, malgré parfois un fort renouvellement de la population, témoignent de la détention par certaines personnes d'un « capital d'autochtonie », soit l'obtention d'une notoriété que procure l'appartenance à des réseaux de relations localisés (Bozon, Chamboredon, 1980 ; Retière, 1994). Pour autant, une position d'interconnaissance au sein d'un réseau local ne suffit pas à la capitalisation de l'autochtonie. Elle nécessite la conjonction de deux facteurs. D'une part, elle procède d'un double mouvement de mise en scène et de valorisation du « don de soi » à la collectivité (Retière, 1994). Ainsi, parmi les allochtones ayant intégré les conseils municipaux de nos trois communes, les personnes ont très souvent exercé une activité bénévole visible dans l'espace public local en occupant des rôles de représentation (présidence d'association, leader d'un mouvement social local). D'autre part, il nécessite que ces personnes, ayant acquis une notoriété locale, soient sollicitées par l'élite municipale pour faire partie de la majorité. Comme le souligne Nicolas Renahy, « l'autochtonie n'est susceptible de se constituer en

capital sur la scène publique que dans la mesure où le personnel politique en reconnaît la valeur » (2010 : 19). Autrement dit, la diffusion du capital d'autochtonie demeure en grande partie une faculté réservée aux majorités sortantes. Elle apparaît comme une stratégie de consolidation du pouvoir autochtone par élargissement de sa base électorale. Mais elle n'est pas séparée d'une convergence de visions avec les nouveaux élus à propos des orientations municipales.

En effet, le caractère distributif du capital d'autochtonie peut constituer un médiateur pour faciliter l'établissement entre groupes sociaux, hétérogènes du point de vue de l'origine spatiale, d'une entente sur les orientations du développement communal, comme on a pu le voir dans l'idéal-type de l'ordre local d'aménagement civique marchand. La diffusion de capitaux d'autochtonie vers les franges populaires des nouveaux arrivants peut ainsi permettre à la majorité municipale autochtone sortante de conserver le pouvoir et de poursuivre l'aménagement des espaces naturels en fonction des opportunités de rente foncière qui se présentent. Cependant, la diversité des modalités de diffusion du capital d'autochtonie peut être source d'ambiguïté. De l'étranger autochtonisé pour son « don de soi », en passant par le propriétaire secondaire issu d'une famille native ou du résident actif ou retraité, revenu sur les terres familiales après une coupure d'une à plusieurs générations, l'acquisition de cette notoriété locale peut toucher des individus ayant connu des socialisations à l'aménagement du territoire différentes. Autrement dit, la détention de capitaux autochtones ne serait plus directement reliée à une représentation productive des espaces naturels. En revanche, la diffusion de ces capitaux par l'élite municipale devient un enjeu dans le maintien de l'ordre local d'aménagement ou du moins la maîtrise de sa déviation. Observer la sélection opérée lors des élections au regard des évolutions démographiques permet alors d'apprécier la manière dont les majorités municipales autochtones sortantes ont cherché à composer avec les nouveaux groupes sociaux pour assurer leur emprise sur le devenir de l'aménagement communal. Ces compromis pourraient conduire à l'adaptation des projets à la diversité des représentations spatiales présentes sur la commune, comme ils pourraient éloigner l'élite municipale de l'aménagement de visions concurrentes de l'aménagement communal portées par des groupes sociaux en cours de structuration et potentiellement source de conflits. La diffusion du capital d'autochtonie n'est cependant pas la seule ressource de contrôle des nouvelles populations dont disposent les majorités sortantes autochtones.

Une autre propriété sociale des espaces de faible densité découle des relations d'interconnaissance et d'interdépendance partielles qui lient un groupe à base locale. En 1975,

Patrick Champagne remarque par exemple que les conflits et disputes sont soigneusement évités ou tus, car ils « risquent toujours par le jeu des relations (...) de se transformer en divisions collectives » (1975 : 53). Jean-Eudes Berret fait le même constat à la fin des années 1990 dans l'étude des négociations entre agriculteurs et les autres usagers de l'espace rural. Les arrangements discrets sont alors souvent préférés lorsque les individus ou les groupes sociaux doivent négocier les conséquences d'un aménagement (Beuret, 1999).

Des conflits peuvent néanmoins avoir lieu. Deux normes semblent alors encadrer leur résolution. En premier lieu, l'élection municipale est la principale voie de leur règlement. Si un conflit éclate et que les protagonistes ne trouvent pas de compromis, leur désaccord sera tu jusqu'à la fin du mandat dans l'attente des prochaines élections. Celles-ci réactualisent alors l'état des rapports de force et des alliances entre groupes sociaux. Les perdants doivent se soumettre à la nouvelle majorité et préparent les prochaines élections. En second lieu, et particulièrement dans le cas d'aménagement, certains requérants peuvent solliciter un recours auprès d'une autorité extérieure considérée légitime par le groupe, comme le Préfet, s'ils se sentent trop lésés par des décisions municipales. Ce recours à des tiers extérieurs ne doit cependant pas franchir certaines limites au risque d'être « perçu comme une sorte de défi lancé au groupe entier » (Champagne, 1975 : 53) dont on craint l'exclusion au regard du système d'interconnaissance et d'interdépendance local.

La venue en nombre d'individus étrangers à ces normes pourrait cependant remettre en cause ce contrôle social. Leurs appartenances à des réseaux sociaux multiples dépassant l'échelle communale (Sencébé, 2002 ; Dodier, 2013) les émancipent en partie des contraintes de l'interconnaissance généralisée. Toutefois, le désir d'intégration villageoise de ces nouveaux habitants (Jaillet, 2004 ; Dodier, 2007) se traduit le plus souvent par leur respect des normes sociales et de civisme locales. Ce respect peut freiner des vellétés conflictuelles, d'autant plus si l'élite municipale signifie une prise en compte de leur représentation contemplative ou de leur usage récréatif des espaces naturels. Il nécessite de porter atteinte à leur identité sociale pour déclencher chez eux une réaction conflictuelle (Duchesne, Haegel, 2004), ce qui manifeste soit la cécité de l'élite aux préoccupations environnementales de ces nouvelles populations, soit la signification d'une forme de domination de l'ordre d'aménagement autochtone sur celui qu'imposeraient implicitement les nouveaux résidents aux espaces naturels. La perspective du conflit peut ainsi être conçue comme un moyen de faire craindre à de potentiels contestataires l'accusation de troubler la coexistence pacifique locale. Inversement, le conflit peut être perçu par l'élite comme un risque de déstabilisation politique.

Il conviendrait alors d'orienter les activités d'aménagement vers son évitement.

L'élite municipale de l'aménagement est donc porteuse d'un ordre d'aménagement qui est le produit des compromis qu'elle a opérés avec les groupes sociaux qui se sont installés sur la commune. Au moment où le projet de parc solaire se présente, le choix effectué par cette élite témoignerait de l'état de l'ordre d'aménagement dans sa trajectoire d'adaptation aux représentations spatiales présentes sur la commune. Tous les ordres n'en sont néanmoins pas au même stade de construction au moment où se présentent les intentions de projets de parc solaire. En particulier, si l'évolution des ordres paraît en grande partie liée aux périodes de croissance démographique, certaines communes ont pu achever, parfois depuis longtemps, ces périodes, ou du moins avoir dans leur majeure partie absorbé les changements sociaux que ces croissances démographiques entraînent, alors que pour d'autres communes ces changements peuvent être récents ou, malgré leur ancienneté, ne pas avoir bouleversé les équilibres sociopolitiques locaux.

Les trois communes étudiées ici caractérisent en ce sens différents rapports établis entre majorité municipale autochtone et populations allochtones. Ces rapports paraissent structurants dans l'orientation qu'épouse leur ordre d'aménagement. Le cas de Saint-Michel permet de décrire une forme d'anomie de l'élite face aux évolutions sociales que connaît son territoire. Par opposition, celui de Moulès dépeint les conditions sociales qui organisent la socialisation de l'élite aux nouvelles populations. Enfin, celui de Lions pointe à la fois la rupture qu'entraîne l'alternance politique dans l'ordre local d'aménagement, mais aussi les continuités liées aux modes d'aménagement précédents. Pour décrire ces évolutions, on remontera parfois plus d'un siècle en arrière, notamment pour comprendre la relation de la commune avec le phénomène de l'exode rural, puis on portera une attention à la composition sociale et autochtone des conseils municipaux depuis la fin des années 1960 jusqu'à maintenant. On partira des représentations que l'élite municipale émet à l'égard des personnes entrant dans le conseil municipal pour caractériser le statut autochtone ou allochtone des personnes élues (voir encart méthodologique ci-après). L'évolution des conseils municipaux sera mise en rapport avec celle de la population locale. On verra alors dans quelle mesure leur correspondance et discordance permettent d'expliquer l'ordre d'aménagement à partir duquel l'élite municipale élabore le projet de parc solaire et sa réception pacifiée ou conflictuelle.

## **Encart méthodologique : catégorisation autochtone des personnes élues aux élections municipales de 1968 à 2008**

Le dépouillement des archives municipales des communes étudiées a permis de recueillir les procès-verbaux des élections municipales de 1968 à 2008. Ils mentionnent la plupart du temps la date et le lieu de naissance des élus. Plus rarement est indiqué l'emploi occupé par les personnes. Le dépouillement s'est déroulé dans le secrétariat de mairie, ou dans la salle des archives lorsque la municipalité en était pourvue. Ces archives étaient souvent pour la première fois exhumées des cartons qui les conservaient.

De nombreux échanges et discussions ont à chaque fois entouré ce dépouillement soit parce que l'enquêteur sollicitait pour leur connaissance locale les personnes présentes, soit parce que ces dernières manifestaient un intérêt pour ces archives et souhaitaient engager des conversations à leur propos avec l'enquêteur. Il s'agissait le plus souvent du secrétaire de mairie, auquel se sont joints parfois au fur et à mesure de la discussion d'autres personnels ou des élus de passage, ou bien le maire lui-même. On a donc tiré parti de leur intérêt et la connaissance qu'elles pouvaient avoir des individus désignés par les procès-verbaux à la fois pour compléter les données manquantes et déterminer leur statut autochtone ou allochtone. Cette dernière catégorisation se basait alors sur le terme « natif » utilisé par les personnes interviewées lorsqu'elles sont interrogées sur l'origine territoriale des élus. L'appréciation de cette autochtonie a évidemment suscité des débats au sein des petits rassemblements que provoquaient les questionnements de l'enquêteur. Ces débats révélaient à la fois la relativité de ces capitaux, mais également les critères qui pouvaient être retenus par les participants pour arrêter une appréciation commune.

La dotation des élus en capitaux autochtones se fonde donc principalement sur les représentations recueillies au cours de ces entretiens individuels et collectifs. Parce que ces entretiens ont eu lieu à l'intérieur de la mairie avec un personnel municipal et politique affilié à l'élite municipale, ils nous semblent réunir en partie les conditions favorisant la production, au travers d'un discours sur ce qui fondait alors la légitimité des élus, des représentations mobilisées pour sélectionner les individus à partir de ce qui apparaît aux interviewés comme du capital autochtone. La méthode garantit une certaine homogénéité dans la production des données dans la mesure où l'enquêteur fixe le statut allochtone ou autochtone des élus soit parce qu'il fait consensus entre ce groupe particulier, soit en s'appuyant sur les arguments qu'ont produits les délibérations que pouvaient susciter des cas litigieux. Si cette catégorisation avait dû s'appuyer sur les avis formulés par plusieurs groupes sociaux, elle aurait sans doute davantage montré la pluralité des représentations qui s'expriment à propos de la détention par les élus de ces capitaux. Elle aurait aussi mis en lumière l'hétérogénéité de la connaissance habitante à propos des élus, en particulier en ce qui concerne les plus anciens.

Trois types de légitimité peuvent être distingués dans les argumentaires avancés par les interviewés pour établir le statut de natif.

En premier lieu, les natifs sont les personnes nées sur la commune ou nées dans une commune voisine dotée d'un hôpital, à partir du moment où les normes hygiéniques se sont progressivement imposées, mais dont les parents habitaient la commune au moment de la naissance. Ces natifs peuvent parfois avoir quitté la commune quelques années pour leurs études ou pour raisons professionnelles. Cette absence ne semble pas leur retirer leur statut de natif et ce d'autant qu'ils ont passé leur enfance sur la commune et que leur famille y était déjà présente depuis plusieurs générations. Le statut de grand propriétaire foncier ou l'acquisition par la personne ou par un de ses ascendants d'une notoriété à l'intérieur (en ayant été élue maire par exemple) ou à l'extérieur de la commune (au travers d'un mandat politique départemental ou national, ou la réalisation d'une profession donnant lieu à une visibilité médiatique), semble renforcer le capital autochtone ou atténuer un éloignement communal ou une absence prolongée qui aurait pu, pour d'autres cas, remettre en question la détention de ce capital. C'est par exemple le cas d'un maire élu dans les années 1980, revenant vivre à l'occasion de sa retraite dans la maison familiale et porteur d'une autochtonie de lignée, puisque chacun reconnaît en lui le fils d'un célèbre parolier avec lequel sa mère s'est mariée après avoir quitté le village dans les années 1920. Son retour au village, alors qu'il n'y a presque pas séjourné, est ainsi considéré comme un prestige, une marque implicite de la valeur supérieure des aménités locales sur celles de la ville. Lui proposer la mairie en 1989 est autant une manière de l'honorer que de profiter de ses compétences de gestionnaire. Inversement, à Saint-Michel, un agriculteur installé sur la commune dans les années 1950 et promoteur de techniques agronomes biologiques est considéré par la majorité municipale comme un extravagant. Intégrant le conseil municipal durant un mandat, il n'est pas considéré comme natif ni sa fille portant née sur la commune et y habitant au moment de l'enquête.

En deuxième lieu, l'origine spatiale des élus peut être identifiée comme allochtone, mais leur intégration locale paraît si ancienne qu'ils sont considérés comme « quasi-natifs ». Ce statut peut être aussi lié à un mariage avec un natif et à l'installation du couple sur la commune.

En troisième lieu, il peut s'agir d'élus nés au village, mais qui ont dû s'absenter durant une longue période. Ils

peuvent parfois être nés à l'extérieur, mais sont les descendants de natifs. Ils peuvent avoir été présents sur la commune lors de fêtes villageoises et familiales. Ils n'ont pas néanmoins, du point de vue de la majorité municipale, une notoriété intérieure ou extérieure au village qui leur conférerait le statut de natif, plein et entier, pourrait-on dire. Ils ne sont revenus sur la commune que récemment, profitant d'un foncier familial hérité suite à un décès, parfois conjugué avec des changements professionnels permettant cette localisation éloignée des pôles d'emplois. À la différence des natifs, il est toujours ajouté à leur origine spatiale une condition, un détail, qui signale à l'enquêteur le caractère incomplet ou relatif de leur trajectoire résidentielle au regard de ce qui fonde localement l'autochtonie. Ils sont parfois nommés « néo-natif » par la majorité municipale parce qu'ils se sont opposés à l'actuelle majorité en étant présents sur des listes concurrentes lors d'élections précédentes.

Notre catégorisation considère comme autochtones, les natifs et les néo-natifs, au sens où leur dotation en capital autochtone est reliée à un ancrage familial ancien. Les quasi-natifs et les « étrangers » sont rangés dans les allochtones, au sens où ils représentent ceux en direction desquels l'élite municipale distribue des capitaux autochtones en les faisant rentrer durablement au sein du conseil municipal. C'est en effet cette construction d'alliances entre groupes sociaux au travers la diffusion du capital d'autochtonie qui nous intéresse tout particulièrement ici. Elle témoigne des stratégies mises en œuvre par l'élite municipale dans la recomposition de sa majorité municipale au regard de l'évolution démographique de la commune.

## **1 La domination autochtone légitime : l'exemple de Saint-Michel**

Comme celle de nombreux villages soumis à la croissance périurbaine, l'histoire sociale de Saint-Michel porte en elle cette contradiction entre la soif de développement et de renouveau démographique liée au traumatisme de l'exode rural, et la volonté des autochtones de conserver la municipalité, du moins de maîtriser le développement du village suivant les canons de l'ordre d'aménagement préexistant. Dans le chapitre 5, on a pu voir comment le maire, aidé par l'opérateur, a élaboré un projet de parc solaire qui s'inscrit dans un ordre local d'aménagement approchant celui de l'idéal-type civique-marchand : il choisit un terrain municipal considéré improductif afin de minimiser le différentiel de rente et de maximiser les entrées d'argent au bénéfice de la commune. Il ne semble avoir alors aucune conscience des enjeux paysagers et environnementaux que font porter les riverains sur cet espace. La discussion entre mairie et opposants, loin de trouver une entente au travers d'ajustements, est replacée à l'intérieur d'un conflit de légitimité opposant l'intérêt général supposé que confère le suffrage universel aux intérêts particuliers des riverains. Au-delà de la question de la légitimité de la décision, le conflit révèle la distance qui s'est installée entre l'élite municipale de l'aménagement et une partie de la population. Le recours à des valeurs qui relèvent de l'autochtonie, comme source de légitimité et de mobilisation en faveur du projet (notamment lors de l'enquête publique), tente de reproduire le système qui avait encadré jusqu'ici les situations conflictuelles dans l'espace villageois et permis aux autochtones de dominer politiquement les allochtones. En cas de désaccord sur un projet d'aménagement, les contestataires peuvent demander au préfet d'arbitrer le litige, mais si celui-ci rejette leur plainte, ils doivent se soumettre à la décision du conseil municipal. La riposte se canalise alors dans la préparation des prochaines élections. Les opposants, déjà minoritaires dans les urnes, restent néanmoins insoumis.

Ils forment en effet un groupe qui s'est déjà structuré au cours des dernières élections et qui constitue le cadre privilégié de leur sociabilité locale. Ils ne manquent pas par ailleurs d'occasions de sociabilité en dehors de l'espace villageois. Cette structuration sociale locale les autonomise des espaces sociaux liés à la majorité municipale. Ils sont heurtés dans leur représentation spatiale par la conception productive des espaces naturels que soutient l'élite municipale de l'aménagement. Ils ne se considèrent pas non plus affiliés aux normes politiques locales. Fortement dotés en capitaux culturels et économiques, ils peuvent mobiliser des ressources cognitives et légales pour s'opposer au projet. Dès lors, leur relative autonomie à l'intérieur de l'espace social villageois ainsi que les capitaux sociaux dont ils disposent leur permettent de remettre en cause l'ordre local d'aménagement.

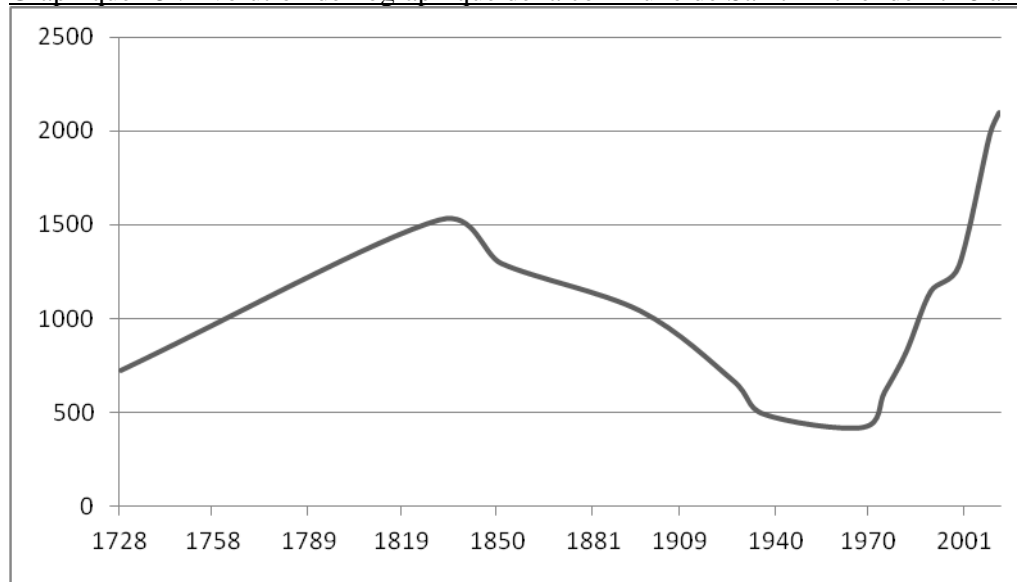
Au travers de l'évolution comparée de la composition de son conseil municipal et de sa population, Saint-Michel présente ainsi une configuration sociopolitique particulière à certains villages soumis depuis plusieurs décennies aux phénomènes de périurbanisation. Ressaisis sur le long terme, les rapports établis entre autochtones et allochtones au travers des élections municipales se révèlent heuristiques pour comprendre la situation conflictuelle qu'entraîne le projet de parc solaire. Si de 1970 à 1990 la majorité municipale a pu être tentée par l'assimilation des allochtones à la gestion communale, les périodes qui suivent manifestent un renforcement d'une composition autochtone des exécutifs. Cette évolution exclusive de la composition du conseil municipal s'explique alors en grande partie au travers de l'histoire de la démographie locale, des sources d'emploi dont profite la population, de sa morphologie spatiale et des figures mayorales qui se sont succédé depuis cinquante ans sur la commune.

### 1.1 1965-1983 : les ressorts autochtones de l'élection

Saint-Michel, comme de nombreuses communes du haut Var, subit un exode rural continu sur plus de cent ans, du milieu du XIX<sup>e</sup> jusqu'aux années 1960 (graphique 15). Le phénomène s'inscrit dans le double processus qui touche alors ces espaces ruraux reculés où, d'une part, la main-d'œuvre est attirée par l'industrialisation rapide des centres urbains et, d'autre part, la lente régression de l'agriculture locale s'explique par la concurrence qu'entraîne le développement d'une agriculture de haut rapport dans d'autres territoires plus fertiles ou mieux aménagés (Duby *et al.*, 1976). Ce dépeuplement touche d'abord le hameau perché, ancien centre villageois, au détriment des autres hameaux situés sur la commune et principalement de celui de la plaine, qui s'affirme à la fin du XIX<sup>e</sup> comme le chef-lieu de la commune : celui-ci « prit véritablement son essor avec et après le Second Empire et retrouva

une dynamique nouvelle avec la descente du vieux village sur le hameau de [la plaine], devenu le véritable [Saint-Michel], et surtout l'aménagement de la basse vallée du Verdon » (Seillé, 2000 : 5).

Graphique 15 : Évolution démographique de la commune de Saint-Michel de 1728 à 2012



Sources : INSEE et données du site Internet de l'EHESS Paris : « Territoires et Population, deux siècles d'évolution. Des villages de Cassini aux communes d'aujourd'hui ».

Cependant, l'essor des autres hameaux ne freine pas la lente érosion démographique de la commune. Au recensement de 1968, un seuil d'étiage est atteint avec 421 habitants, alors que la commune en comptait encore plus d'un millier à la fin du siècle précédent. Cependant, la reprise démographique est ici relativement précoce (+ 45 % de croissance entre 1968 et 1975) comparée à celles des autres villages reculés de la basse vallée du Verdon (8 % de croissance au niveau du canton de 1968 à 1975). Cette reprise est due à l'implantation d'un nouveau centre de recherche nucléaire, le CEA de Cadarache, situé à une vingtaine de kilomètres, demandeur de main-d'œuvre pour sa construction et sa surveillance. Saint-Michel est en effet relativement plus accessible de ce site que les autres communes du canton et son maire se montre proactif dans l'accueil de cet établissement. L'installation du CEA stabilise une partie de la population (agriculteurs à double emploi) et favorise l'implantation d'une nouvelle (majoritairement des ouvriers et employés du CEA). La commune profite alors de la redistribution localisée des ressources qui accompagnent la venue du CEA<sup>1</sup>, croisée à d'autres financements publics : construction d'HLM, d'une base de loisirs municipale (piscine, tennis,

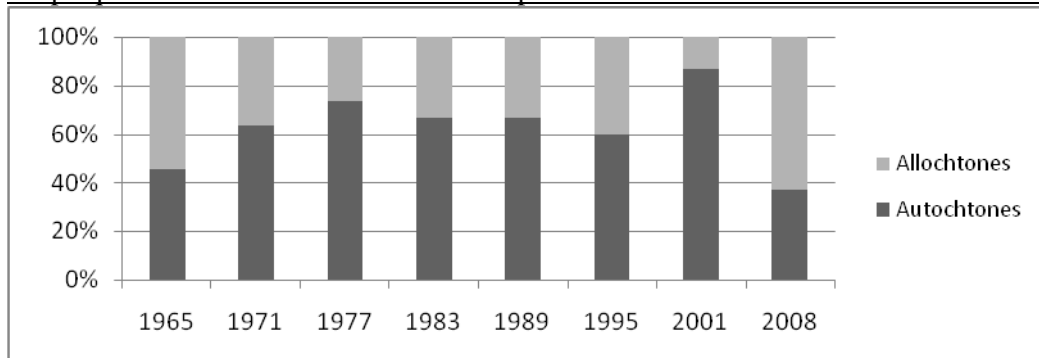
<sup>1</sup>Pierre Fournier observe les mêmes mécanismes de redistribution au sein des communes situées dans le périmètre du centre de Marcoule, visant à « bien loger » ses travailleurs au travers d'interventions directes (achat de logements) et indirectes (conventions avec des bailleurs) (1996 : 157-164). Par ailleurs, l'implantation du CEA a été l'enjeu de négociations avec l'État au travers de la figure du président du conseil général des Bouches-du-Rhône pour l'octroi d'emplois aux populations locales et la construction d'équipements (Philibert, 1994 ; Aldrin, 1993).



gymnase), travaux d'adduction d'eau et d'assainissement. Ces retombées, alors inconcevables quelques années auparavant, ne peuvent se comprendre sans prendre en compte le rôle joué par le maire, instituteur au village, devenu une figure charismatique du paysage politique local : élu conseiller général en 1973, puis sénateur en 1978 et député de 1986 jusqu'à sa mort en 1999. Le renouveau de Saint-Michel sur ces trois décennies ne peut faire l'abstraction des relais administratifs, économiques ou politiques dont bénéficie le maire au travers de ses mandats nationaux (Crozier, Thoening, 1975).

Pour autant, la dimension nationale du maire n'empêche pas des pratiques électorales locales conservatrices. Si la liste qui voit son élection intègre des allochtones, la composition des conseils municipaux qui l'élisent de 1971 à 1995 demeure largement dominée par des autochtones (graphique 16), preuve d'un ancrage local qui se bâtit au travers des lignées familiales.

Graphique 16 : Ventilation<sup>1</sup> des élus municipaux suivant leur autochtonie de 1965 à 2008



Sources résultats d'élections tirés des archives de la commune de Saint-Michel et commentés par le maire, l'archiviste et la secrétaire de mairie (1<sup>er</sup> juillet 2013).

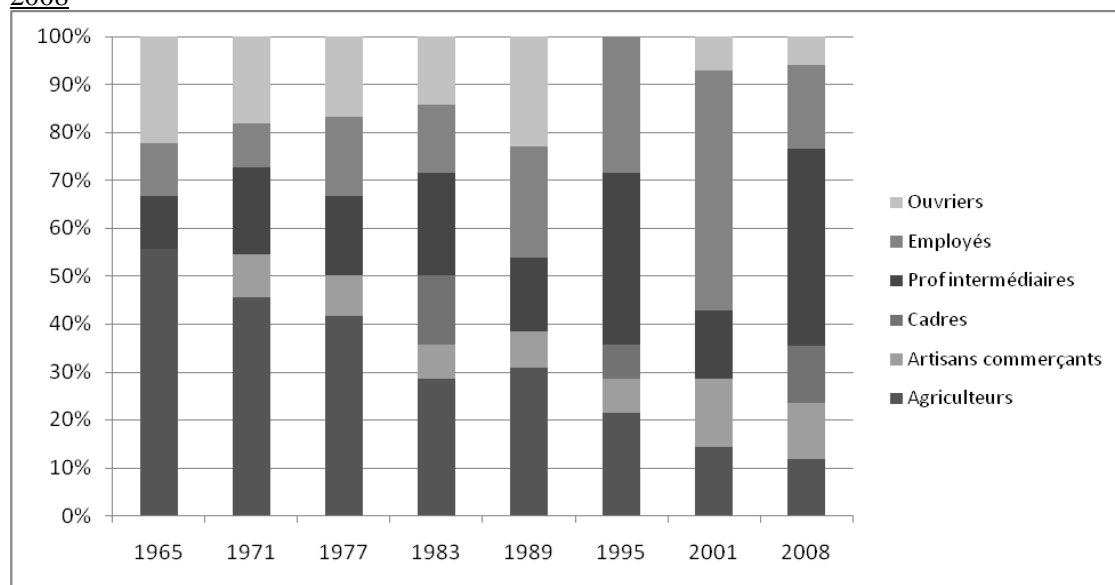
Alors que la population triple de 1968 à 1990, la part des allochtones entrants au conseil municipal reste minoritaire. Certes, une partie des nouveaux habitants sont aussi des enfants du pays, revenus au village grâce aux emplois fournis par le CEA. Ces revenants, outre un emploi auquel ils accèdent parfois grâce à l'entremise du sénateur-maire, bénéficient du foncier familial, ou de prix très attractifs, facilitant une accession à la propriété qui aurait été plus tardive, voire impossible en milieu urbain pour les moins dotés en capitaux économiques. Le retour au pays apparaît pour ces enfants d'autochtones comme une mobilité sociale. Ils intéressent d'autant la municipalité qu'ils lui procurent des compétences de gestionnaires, rares parmi les autochtones, tout en conservant la filiation et les réseaux d'interconnaissances attachés au patronyme. Leur statut professionnel est également mis à profit pour représenter

<sup>1</sup> Même s'il s'agit de petits effectifs, on a préféré les présenter sous forme relative, car le nombre de conseillers municipaux augmente avec la croissance de la population (on passe de 11 conseillers en 1965 à 19 dans les années 2010).

les nouvelles populations, qui sont majoritairement des employés et des ouvriers. De leur côté, les « heureux élus » sont d'autant plus attirés par des responsabilités électives qu'elles s'inscrivent dans la pente de leur ascension sociale.

En matière de représentation politique des catégories professionnelles, l'écart est moins marqué que celui qui est observé au niveau de l'origine résidentielle des élus. Des catégories demeurent dans un premier temps surreprésentées : en tout premier lieu les agriculteurs, qui occupent plus de la moitié des postes au conseil municipal en 1965, alors qu'ils ne représentent à cette période que 25 % de la population (graphique 17). Mais au fur et à mesure des élections, le nombre de leurs élus baisse proportionnellement plus vite que la part qu'ils représentent dans la population. Cette transition marque bien le passage d'une gestion municipale « fondée sur la gestion collective d'un patrimoine communal au service de la propriété privée » (Bages, Nevers, 1978 : 57), dont les agriculteurs sont les principaux détenteurs, à la mise en œuvre d'une politique d'équipement de la commune, moins axée sur la cogestion des patrimoines fonciers agricoles.

**Graphique 17 : Composition socioprofessionnelle du conseil municipal de Saint-Michel de 1965 à 2008**



Sources : résultats d'élections tirés des archives de la commune de Saint-Michel et commentés par le maire, l'archiviste et la secrétaire de mairie (1<sup>er</sup> juillet 2013).

D'une certaine manière, en s'ouvrant à partir des années 1970 sur d'autres problématiques, la municipalité doit s'ouvrir à d'autres groupes sociaux, mais aussi mobiliser des compétences dans la mise en œuvre de politiques publiques, dont sont mieux dotés les professions intermédiaires, et dans moindre mesure les artisans et commerçants. Mais le maire, à la manette dans la composition des listes élection après élection, ne se sépare pas totalement des agriculteurs, qui composent entre 30 % du conseil municipal en 1989 et 20 % en 1995,

contrairement à d'autres communes<sup>1</sup>. Leur présence au sein du conseil municipal peut également être un atout s'il s'agit de mobiliser facilement du foncier sur des opérations de construction de logements. Concernant les autres catégories socioprofessionnelles, s'il n'est pas surprenant que les ouvriers soient sous-représentés (Gaxie, 1987), en revanche les cadres, très souvent surreprésentés, voire « importés » (*ibid.* : 56), sont ici absents du conseil municipal, du moins jusqu'en 1983. Certes, des compétences de cadres, dans l'aide à la gestion communale, peuvent se retrouver parmi les employés et professions intermédiaires, tant ces catégories peuvent regrouper des niveaux de diplômes hétérogènes (Desrosières, Thévenot, 1988). Mais on peut aussi penser que le maire, simple instituteur, ne souhaite pas subir l'ombrage d'élus plus diplômés au sein du conseil municipal, et qu'il ne manque pas de ressources, comme son parcours politique le prouvera par la suite, pour mener à bien les différents projets communaux qu'ils portent.

Ainsi, jusqu'en 1983, le maire s'appuie sur une majorité composée largement d'autochtones et d'agriculteurs, faisant finalement peu entrer de nouveaux habitants au sein de la municipalité. Il faut y voir un certain pragmatisme électoral lié à une connaissance des groupes sociaux réels de la commune, sur lesquels on peut compter en termes de cohésion et de mobilisation dans les urnes : les nouveaux arrivants, ne sont pas encore rassemblés au sein de groupes identifiés et mobilisables, à la différence des autochtones, par ailleurs très socialisés à l'enjeu électoral local.

## 1.2 La rupture de 1983 : un début de réforme du système autochtone

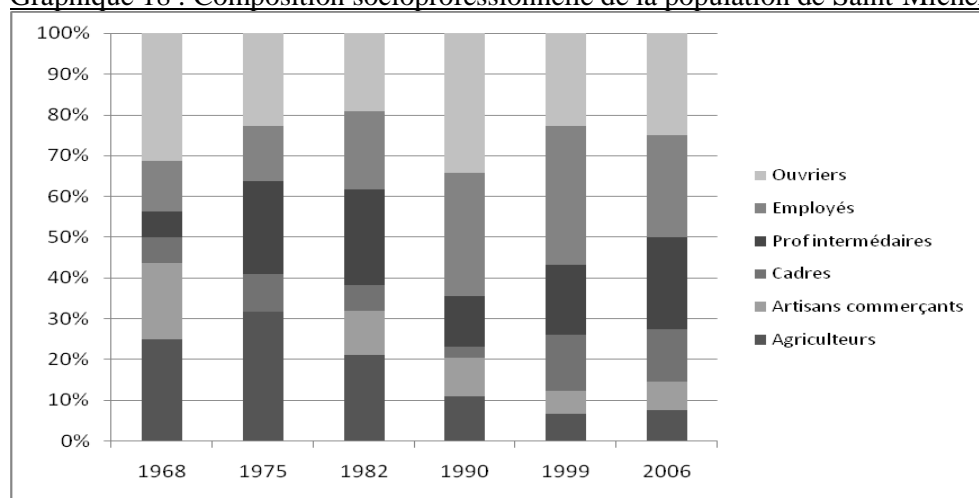
Tout va bien jusqu'en 1983 : jusque-là, la domination du système autochtone ne donne lieu qu'à des embryons de luttes pour le pouvoir municipal. Une liste concurrente incomplète est ainsi présentée en face de l'équipe sortante en 1977. Composée de deux natifs et de deux allochtones, elle ne recueille que de maigres suffrages. Présenter une liste concurrente correspond alors aux aspects ordinaires de « luttes de clans, de clientèles ou de parentèles » (Gaxie, 1987 : 57), l'élection permettant aussi aux groupes minoritaires de rappeler aux groupes majoritaires leurs intérêts fonciers et la vigilance qu'ils souhaitent exercer sur les pratiques de la majorité municipale. Mais cette vigilance se transforme en véritable défiance en 1983 : une liste complète d'opposition se présente aux élections : elle rassemble à 80 % des allochtones. Il s'agit pour la plupart d'employés (à 40 %) du CEA ou de la compagnie des eaux, ou bien de retraités (à 40 %) venus s'installer à Saint-Michel pour son cadre de vie.

---

<sup>1</sup> Les municipalités de Mongène et de Moulès, qui présentent des compositions sociales et politiques approchantes, se défont beaucoup plus rapidement de leurs élus agriculteurs.

Point d'agriculteur, et fort peu d'autochtones. La réaction du maire ne se fait pas attendre. Il avait déjà fortement renouvelé ses colistiers aux élections précédentes de 1971 et 1977 (à 70 % et à 50 %), tout en conservant le même principe de composition : il s'agit souvent de fils d'agriculteur, ayant repris ou non l'exploitation familiale, dont le père se fait trop âgé pour siéger. Mais, saisissant le mécontentement que symbolise l'émergence d'une opposition, le maire renouvelle à 60 % la composition de sa liste et ouvre davantage aux professions extra-agricoles : les agriculteurs ne sont plus que 27 % en 1983, remplacés par des employés du CEA, jusqu'ici absents des listes, et des cadres supérieurs.

Graphique 18 : Composition socioprofessionnelle de la population de Saint-Michel 1968 à 2006



Source : INSEE, Catégories socioprofessionnelles – données harmonisées des recensements de 1968 à 2006.

Le maire comprend alors l'importance d'intégrer des représentants du CEA dans la gestion des affaires municipales. Le centre de recherche n'est plus compris comme une ressource extérieure à la commune, mais est considéré comme faisant partie de son identité sociale. En revanche, la logique autochtone prédomine toujours : 70 % des candidats du maire sont des natifs. Cette ouverture socioprofessionnelle, mais non allochtone, se révèle payante : l'équipe sortante gagne largement en 1983, et on ne retrouve plus de liste d'opposition complète jusqu'en 2008. La recette électorale est reconduite, quasi trait pour trait, pendant trois élections. La composition de la liste « colle » à l'évolution socioprofessionnelle communale : ouvriers, employés et professions intermédiaires remplacent peu à peu les agriculteurs (graphique 18). Mais la surreprésentation autochtone est maintenue, tout comme celle des agriculteurs. En 1999, le maire charismatique meurt subitement, laissant à son premier adjoint, élu depuis 1965, agriculteur et responsable syndical régional, les manettes de la commune. Ce dernier va poursuivre le système électoral de son prédécesseur, mais à ses dépens.

### 1.3 Le retour du réflexe autochtone

En 2001, le premier adjoint prend la tête de l'équipe sortante aux élections. S'il bénéficie de l'atmosphère de communion qui suit la mort de son prédécesseur, il n'empêche pas la création d'une liste concurrente. Cette dernière, certes incomplète puisqu'elle ne réunit que 12 noms pour les 15 conseillers à élire, regroupe très majoritairement des allochtones, employés et retraités pour la plupart. D'autres personnes se présentent sur leur seul nom<sup>1</sup>. En face, le premier adjoint durcit la ligne autochtone, qui s'était pourtant assouplie lors des deux derniers mandats. 86 % des personnes de sa liste sont des natifs, issus des précédents conseils municipaux. Si sa liste recueille la majorité, elle doit néanmoins laisser la place à d'autres candidats isolés, qui rassemblent autant de suffrages. Ce sont cette fois les employés qui sont surreprésentés au sein du conseil municipal, mais aussi dans une moindre mesure les artisans-commerçants et les ouvriers, au détriment des cadres supérieurs. Pourtant la part de ces derniers a fortement progressé pendant les années 1990 : s'ils ne représentaient que 4 % de la population en 1990, leur part atteint 14 % en 1999.

En effet, la croissance de la population s'est ralentie pendant les années 1990 (10 % de croissance contre 28 % lors du précédent recensement intercommunal). Des ménages ouvriers quittent la commune, remplacés en grande partie par des familles de cadres supérieurs : la situation périurbaine éloignée de la commune rend plus fragiles à l'emploi les ménages les moins qualifiés. L'accès à l'emploi est alors d'autant plus difficile que l'activité sur le CEA ne croît plus ; à l'inverse, des cadres supérieurs, pour la plupart employés sur le CEA, trouvent sur la commune les aménités paysagères qu'ils recherchent en fuyant la ville, tout en restant proche de leur lieu de travail, et peu éloignés des lieux culturels<sup>2</sup>. Mais ces cadres supérieurs sont nouveaux sur la commune, et ne constituent pas encore un groupe qui a conscience de soi. La majorité municipale peut encore profiter du réflexe « grégaire » des autochtones, et des proximités sociales qui s'établissent entre ouvriers et employés autochtones et allochtones.

L'élection de 2008 marque une certaine rénovation des pratiques électorales. La population communale a crû de 35 % entre 1999 et 2009. Les professions intermédiaires sont la catégorie qui enregistre la plus forte croissance (de 17 à 22 % de la population active), au détriment des employés (de 34 à 25 %). Les autres catégories gardent un niveau équivalent. Sur quarante

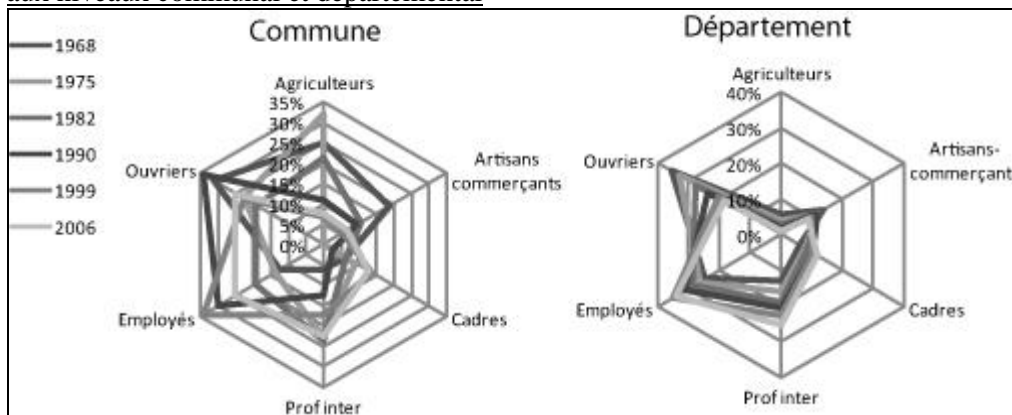
---

<sup>1</sup> Le mode de scrutin permet alors, pour les communes de moins de 2 500 de présenter des candidats seuls, ou au travers de listes ne totalisant pas l'ensemble des postes à pourvoir au sein du conseil municipal.

<sup>2</sup> Depuis la fin des années 1980, l'autoroute A51 relie Manosque à Aix-en-Provence, et le CEA profite d'une entrée/sortie spécifique. Saint-Michel, situé jusqu'alors à 70 minutes d'Aix-en-Provence, où l'offre culturelle est concentrée, se retrouve à environ 50 minutes de cette ville.

ans, la composition sociale de la commune se rapproche du profil social moyen départemental (graphique 19). Certes, les ouvriers et les agriculteurs restent surreprésentés au niveau communal (25 et 8 % contre 19 et 1 % au niveau départemental), mais la stratification sociale s'est fortement normalisée au regard des compositions qu'elle présentait dans les décennies précédentes.

**Graphique 19 : Comparaison des compositions socioprofessionnelles de la population de 1968 à 2006 aux niveaux communal et départemental**



Source : INSEE, Catégories socioprofessionnelles – données harmonisées des recensements de 1968 à 2006.

L'équipe sortante a intégré en partie ces changements démographiques et propose un fort renouvellement de sa liste. Seuls 50 % des sortants composent la liste de 2008, et moins de 40 % d'autochtones. Les autochtones, au regard de la croissance démographique, demeurent néanmoins toujours surreprésentés<sup>1</sup>. En revanche, la composition de la liste laisse la part belle aux professions intermédiaires (37 %), et voit le retour des cadres (11 %). Les ouvriers, et surtout les employés, retrouvent un niveau normal au regard des pratiques nationales. Leur mise en retrait de la scène politique locale correspond à ce que Sébastien Vignon identifie au travers des effets de la valorisation des « compétences » nécessaires à la gestion publique locale (2010). En effet, le maire a d'autant plus intégré ces stratégies de valorisation électorale qu'une liste concurrente complète revendique justement une « identité de compétences ».

Cette liste est composée à 60 % de cadres supérieurs et d'artisans-commerçants, et intègre 20 % de néo-natifs, enfants revenus au pays grâce au CEA, ou occupant des professions libérales (commerciaux, infirmière, médecin, commerçant) plus libres dans leur choix d'implantation. Leur regroupement témoigne de la constitution de nouveaux groupes sociaux sur la commune, en particulier liés au repeuplement du village perché, où de nombreux membres de cette liste d'opposition résident. La vie sociale qui s'y déroule depuis le début

<sup>1</sup> Le maire avoue lui-même qu'ils représentent « maximum 10 % de la population » (entretien du 4 février 2013). Sachant d'une part que la commune compte 421 habitants en 1965 et 1 983 en 2009, et que d'autre part le solde naturel est en moyenne de - 1 % sur la période, son estimation semble réaliste, si l'on prend en compte des décès plus importants chez les autochtones sur la période (35 % d'entre eux ont plus de 60 ans en 1968).

des années 2000 a contribué à leur structuration. Le village perché s'est affirmé comme espace patrimonial et culturel, avec la venue d'artistes et de galeries<sup>1</sup>, présents pendant la moitié de l'année, mais aussi d'une population francilienne ou étrangère, à fort capital social, tels un chanteur d'opéra ou le directeur d'un service d'urbanisme d'une grande ville. La fête patronale du dernier dimanche d'août ressuscitée par une association d'habitants met par exemple en scène la culture locale et le renouveau du village au travers d'une « grande messe chantée » et la procession du saint patron du village perché jusqu'au belvédère paysager.

#### 1.4 Un contexte de fragmentation sociospatiale de l'habitat

La fête du village perché contraste ainsi avec celle des « moissons d'antan » organisée début août par d'anciens agriculteurs du village de la plaine, magnifiant également les traditions, mais dans leurs dimensions productives et rurales : exposition d'« une quarantaine de tracteurs, des attelages, du matériel agricole d'antan (lieuse, rouleau, batteuse...), des voitures de collection »<sup>2</sup>. D'une manière générale, l'ambiance dans le hameau de la plaine tranche avec celle du haut au travers des nombreux indices témoignant d'un style de vie populaire, comme cet extrait de journal de terrain tente d'en rendre compte :

« Devant le seul bar, trois hommes en short et t-shirt tachés de plâtre boivent un pastis avant le repas. Garés en face, trois gros 4x4, avec les chenils portatifs pour les chiens. L'accueil dans le bar est froid, et l'on me signifie qu'il n'y a rien à manger ici. Plus loin, un snack propose des sandwiches avec frites. Une famille aux formes généreuses attend d'être servie et discute au loin avec la gérante. La discussion passe de "soirées fumettes" à une blague raciste au sujet d'un "Somalien qui a un boulot". Ils échangent ensuite sur les difficultés de trouver un emploi stable, mais aussi "la galère de trouver un orthophoniste pour son fils", sachant qu'il faut se déplacer sur Aix-en-Provence ou Manosque, situées à plusieurs dizaines de kilomètres. J'apprendrai plus tard que la gérante vient de Marseille et qu'elle s'est installée ici pour fuir "la ville et la pollution". »<sup>3</sup>

Ainsi, la valorisation du travail manuel, le peu d'attention portée à la tenue vestimentaire, le langage populaire, mais aussi les difficultés de la vie quotidienne dans un village éloigné de tout, détonnent avec l'intérieur aperçu lors de l'entretien mené quelques minutes auparavant chez un habitant du village perché, évoquant ses allers-retours fréquents sur la capitale. La visite de la maison, achetée pour la vue, me fait remarquer également le soin apporté à la décoration (art contemporain, nombreuses affiches d'exposition) et le choix de meubles cirés en bois brut. La distance spatiale, pourtant faible entre les deux villages du haut et du bas (quelques centaines de mètres), mais bien présente dans tous les esprits (ceux du haut insistant sur ce qui les distingue du bas, ceux du bas feignant l'inexistence de ceux d'en haut), marque davantage une distance sociale dont la séparation des espaces permet d'esquiver des

---

<sup>1</sup> Deux galeries d'art sont identifiées lors des visites du village perché.

<sup>2</sup> Description de la fête tirée du site Internet : <http://www.fetedesmoissons.com>.

<sup>3</sup> Journal de terrain, 14 mai 2013.

frottements sociaux dont chacun redoute la possible violence, et entretient les antagonismes qui structurent d'autant plus les rapports sociaux au sein de la commune.

Ces antagonismes sont amplifiés par des mécanismes de microségrégation sociospatiale et de polarisation des sociabilités. Pour rappel, Saint-Michel est une commune très étendue dont l'habitat est réparti entre 28 hameaux différents. Par exemple, le ramassage scolaire nécessite chaque matin et soir deux bus qui doivent parcourir 218 km pour récupérer les enfants dispersés dans les différents hameaux. La constructibilité établie par le POS de 1981 a voulu répartir de manière équitable le développement de chaque hameau dans une logique de redistribution des ressources foncières aux différents propriétaires-agriculteurs alors présents dans le conseil municipal<sup>1</sup>, renforçant à terme le caractère polycentrique de la commune. Depuis, plusieurs types de lotissements ont vu le jour dans chacun des hameaux, chaque promoteur déterminant au travers d'un « standing de l'offre » la morphologie sociale du futur programme immobilier. Ainsi, entre les lotissements bas de gamme qui courent le long des routes qui partent du village de la plaine, des villas visitées dans un hameau excentré plus proche des principales voies de communication et le vieux village muséalisé, s'établissent des microhiérarchies qui renforcent spatialement ces différences sociales.

À ce premier phénomène de segmentation sociospatiale se conjugue un système de sociabilité qui renforce les phénomènes de ségrégation spatiale. L'importance des mobilités pendulaires<sup>2</sup> réduit d'autant l'interconnaissance à l'échelle communale. L'éclatement urbain de la commune n'offre pas de centralité (nul supermarché ou marché hebdomadaire) qui pourrait fournir un lieu d'interconnaissance pour les nouveaux venus, hormis peut-être celui de l'école, mais qui peut être évité grâce au service communal de ramassage scolaire. « L'inconvénient, nous dit le maire, c'est qu'ici il n'y a pas de lieu de vie du village : les personnes qui vivent à quelques kilomètres ne viennent pas boire un coup ici, sur la terrasse du café. C'est ça le problème. »<sup>3</sup> Il décrit ces nouveaux venus travaillant à Aix-en-Provence, ou plus loin autour de l'étang de Berre (secteur fortement pourvoyeur en emplois), telle cette mère qui « dépose les enfants à 5 heures et revient à 17 voire 19, et le mari qui travaille la nuit ». Pour lui, « les gens n'ont pas tellement le temps de s'intégrer. Ils ne participent pas

---

<sup>1</sup> Lors de l'entretien du maire, celui-ci évoque « les stratégies foncières de l'ancien maire » couplant les redistributions en direction des agriculteurs-proprétaires liées aux valorisations foncières avec une stratégie urbaine polycentrique qui vise également à apaiser les jalousies et querelles fréquentes entre les hameaux (Seillé, 2000). Anne Lambert décrit des mécanismes équivalents de redistribution entre agriculteurs-élus des constructibilités foncières dans une commune de l'Isère au cours des années 1970 (2013).

<sup>2</sup> Si les actifs travaillaient pour 60,5 % d'entre eux à l'extérieur de la commune en 1999, ils sont 72,9 % dans ce cas en 2009 (source INSEE).

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Saint-Michel du 4 février 2013.



toujours à la vie communale ».

Si la mobilité de ces nouveaux résidents leur permet d'être régulièrement présents en divers lieux et de s'inscrire dans plusieurs collectifs de personnes (Sencébé, 2011), ils ne se sentent pas moins tenus à des obligations sociales locales, comme « la sociabilité de village » a pu participer de la décision de s'installer dans la commune (Dodier, 2009). Le caractère éclaté de la structure urbaine favorise ainsi une sociabilité de voisinage, d'autant que celle-ci augmente au fur et à mesure que la densité décroît (INSEE, 1986). Comme le remarquent Vincent Banos et Jacqueline Candau dans une enquête réalisée en Dordogne auprès de nouveaux résidents installés dans des petites communes rurales, « la plupart des nouveaux résidents entretiennent des relations avec plusieurs personnes du lieu-dit où ils habitent, plus rarement avec les personnes domiciliées dans une autre partie de la commune. Pour engager des échanges, ils semblent dépendants des occasions de rencontre physique que facilite la proximité matérielle de biens de propriétés, maisons, jardins ou parcelles de terre » (2011 : 26). Cette observation corrobore les propos du maire qui se désespère de l'absence de ses administrés des espaces publics villageois : « Le week-end ils s'occupent de leur jardin, ils se reposent ». Le triple mouvement de relâchement de l'interconnaissance au niveau du village, de concentration des sociabilités au niveau des hameaux et de segmentation sociale des espaces résidentiels favorise une constitution microspatiale des groupes sociaux.

### 1.5 L'élection de 2008 sauvée par le « travail politique » du maire

Jusqu'ici la majorité municipale s'est contentée, au travers de la composition des listes électorales, de diffuser du capital d'autochtonie principalement à des membres des plus anciens groupes installés sur la commune. Le maire fait bien le constat que le groupe des natifs qui lui est affilié se réduit : « Il y a de moins en moins des natifs », note-t-il. Les natifs qui reviennent au pays ne sont pas forcément de « vrais natifs », au sens où leur origine communale ne garantit plus forcément une affiliation à la majorité municipale sortante. Ce sont davantage des nouveaux venus des premières vagues de peuplement des années 1970 et 1980 qui se sont socialisés aux représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement. Le maire distingue alors nettement cette dernière catégorie, qu'il nomme « les adoptifs », qui représentent selon lui 20 % de la population, et les « néo-natifs », descendants de natifs, qu'il estime représenter 15 % de la population. Ces derniers apparaissent plus partagés dans leur affiliation avec la majorité municipale. Hormis ces groupes, le maire avoue sa méconnaissance d'une grande partie des nouvelles populations :

« Mais aujourd’hui je ne connais plus personne à la sortie de l’école »<sup>1</sup>.

La liste concurrente de 2008 va ainsi profiter des difficultés des groupes affiliés à la majorité à maintenir son emprise sur la municipalité. Au premier tour des élections, les suffrages qu’elle recueille dépassent de 12 points ceux de la liste sortante. La liste concurrente, qui fait la part belle à la compétence et à l’entrepreneuriat, tout en regroupant quelques natifs, recueille les suffrages d’une population de cadres et de professions intermédiaires en forte croissance sur la commune. Elle a pu aussi séduire une population dorénavant majoritairement à droite, qui se reconnaît davantage dans la liste d’opposition. Les résultats des élections présidentielles de 1995 à 2007 mettent en évidence un net glissement à droite de la population<sup>2</sup>. Si les appartenances politiques ne sont que rarement affichées dans l’espace rural, elles n’en demeurent pas moins connues de la population (Abélès, 1989). Le maire charismatique appartenait au parti socialiste et son premier adjoint, qui lui a succédé après sa mort, malgré le fait qu’il occupe la présidence des Jeunes Agriculteurs du Var, mouvement syndical connu pour son obédience de droite, est identifié à gauche<sup>3</sup>.

Cependant, entre les deux tours, le « travail politique » du maire permet de remobiliser l’électorat en sa faveur. Sa liste recueille plus de 50 % des suffrages grâce, d’une part, au revirement d’une partie des électeurs ayant voté pour l’autre liste au premier tour et, d’autre part, à une mobilisation des abstentionnistes<sup>4</sup>. La victoire de la liste sortante s’appuie sur sa meilleure connaissance des réseaux sociaux locaux, notamment les plus anciens, et à « sa capacité à prendre en charge (...) les intérêts des groupes organisés » (Briquet, 1994 : 20). C’est donc cette liste, certes renouvelée, mais appuyée sur les réseaux sociaux autochtones, qui conduira le projet de centrale PV au sol.

### 1.6 Le conflit comme aboutissement de la structuration sociale locale

Le projet, envisagé comme une rente pour la collectivité, se localise sur le foncier communal considéré comme le moins productif. Les 36 ha de bois chétifs jouxtant l’ancienne décharge municipale sont alors choisis sans réelle conscience du fait que cette localisation contrevient aux représentations spatiales des habitants du village perché. On peut tout de même y voir un acte de domination de la mairie à l’attention de ces nouveaux habitants, à la fois très éloignés socialement et culturellement des édiles municipaux, mais maintenant également opposants

---

<sup>1</sup> *ibid.*

<sup>2</sup> En 1995, le candidat de gauche recueille 56,34 % des suffrages. En 2002, les candidats de droite et de gauche aux législatives font jeu égal. En 2007, le candidat de droite recueille 59 % des suffrages.

<sup>3</sup> Aux élections de 2014, sa liste est considérée par la presse quotidienne régionale comme divers gauche.

<sup>4</sup> La participation enregistre une hausse de deux points entre les deux tours.

politiques. Lorsque ces nouveaux habitants critiquent ces choix d'aménagement, ils n'ont pas la considération du maire. En effet, la lutte des hameaux situés en bas pour faire descendre les infrastructures communales (mairie, école, poste, église...) est encore présente à l'esprit de la majorité municipale, et le repeuplement du village perché est potentiellement synonyme de nouvelles batailles, qu'il faut éviter, en ignorant leurs protestations, ou mieux, en portant atteinte à la valeur patrimoniale dont ils ont recouvert les terres alentours qui constituent leur paysage. Symboliquement, ils représentent aux yeux du maire des allochtones n'ayant pas adopté les pratiques et valeurs des natifs, et qui, au contraire, semblent vouloir imposer leurs valeurs à la politique d'aménagement communale. Ils ont failli renverser la majorité municipale, mais le verdict des urnes les a soumis à son autorité. La décision relève à la fois de la poursuite d'un ordre d'aménagement, mais également de la domination d'un groupe, dont la légitimité que lui confère le suffrage universel lui paraît coextensive à l'accumulation de capitaux autochtones, sur celui d'allochtones, considérés moins dotés, voire dépourvus de ces capitaux et ayant perdu aux dernières élections. D'une certaine manière, l'acte prend place à l'intérieur de la constitution d'un espace de lutte entre différents groupes sociaux, jusqu'ici pris dans des jeux de tensions assourdies par la faiblesse des sociabilités communales, mais que l'élection a ravivés. Le conflit à propos du parc solaire va structurer une stratification sociale jusqu'ici trop frugale en interconnaissances pour organiser les positionnements sociaux.

Ainsi, le conflit va porter implicitement sur la définition des valeurs et pratiques légitimes de l'espace rural. D'un côté, l'équipe municipale, appuyée par une partie de son électorat se reconnaissant dans ses capitaux autochtones ou la valorisation productive des espaces de faible rentabilité qu'elle promet, défend un aménagement local qui veut profiter de l'installation d'importantes infrastructures industrielles afin de disposer de ressources locales, comme la commune a pu jusqu'ici en accueillir de nombreuses. De l'autre, des nouveaux habitants, dotés en capitaux culturels et ayant choisi de vivre ici pour les aménités paysagères et environnementales qu'offre la commune, tirant leurs ressources d'emplois situés en ville ou au CEA, souhaitent au contraire patrimonialiser les espaces naturels. Le conflit aboutit à la défaite de la majorité municipale, surpris par l'opiniâtreté des opposants dans leur contestation du projet, mais aussi par les ressources juridiques dont ils disposent.

Les élections municipales de 2014 témoignent en un sens de la restructuration de l'espace social qui s'est opérée depuis. La liste d'opposition anti-parc solaire a gagné avec 58,5 % des voix, alors que la liste sortante n'en récolte que 20,7 %. Cet échec de la municipalité sortante

traduit l'évolution sociale à l'œuvre, mais également les jeux de positionnement des fractions populaires supérieures et intermédiaires jusqu'ici plus indécises dans leurs choix électoraux. Les catégories populaires les plus pauvres, aux représentations de l'aménagement communal plus conciliables avec celles que promeut l'élite municipale de l'aménagement, ont vu leurs effectifs baisser au profit de catégories supérieures. En 2011, 14,3 % de la population est installée sur la commune depuis moins de deux ans, et 25,2 % depuis moins de quatre ans. La part des professions intermédiaires croît entre 1999 et 2006 de 17 à 22 %, tandis que celle des employés et des ouvriers passe de 57 % à 50 %.

Mais au-delà d'une lecture au travers des catégories socioprofessionnelles qui peine à décrire des situations d'emplois contrastées, notamment pour ce qui est des employés (Cartier *et al.*, 2008), plusieurs éléments peuvent participer à l'augmentation ou à la structuration de représentations spatiales patrimonialisant les espaces naturels de la commune. L'élévation constante du niveau de diplôme<sup>1</sup> traduit ainsi l'augmentation de populations qualifiées, et donc socialisées à des univers urbains. On peut par ailleurs estimer que les franges populaires de la population, en particulier celles supérieures, qui avaient pu jusqu'ici se reconnaître dans l'ancienne majorité, jugent leurs parcours résidentiels dans une dynamique de classement social. L'accession à la propriété en maison individuelle<sup>2</sup> et leur éloignement symétrique des quartiers populaires urbains dont elles peuvent en partie être issues les projettent dans des trajectoires de promotion sociale qui « façonnent leurs appartenances subjectives » (Girard, 2013 : 191). Ces populations opèrent ainsi un mouvement d'identification aux catégories sociales plus élevées présentes sur la commune. Elles peuvent également adhérer aux valeurs paysagères des opposants au travers l'adoption de pratiques sportives de pleine nature qu'offre le cadre communal (VTT, balades et randonnées) ou du moins leur reconnaître un potentiel de valorisation immobilière auquel elles sont sensibles. Cette contagion des valeurs patrimoniales au sein de l'espace social villageois, stimulée par le conflit, conduit ainsi à l'effritement généralisé de la base électorale du maire.

### 1.7 Un ordre local d'aménagement issu d'une configuration autochtone héritée

L'ordre local d'aménagement dans lequel s'inscrit la centrale PV au sol à Saint-Michel doit être compris dans la configuration sociopolitique qui se construit dès la fin des années 1960,

---

<sup>1</sup> Entre 2006 et 2011, les sans-diplômes passent de 21 à 13 %, les titulaires d'un certificat d'études primaires de 17 à 11 %, d'un BEPC ou d'un brevet des collèges de 6 à 7 %, d'un CAP ou d'un BEP de 26 à 28 %, d'un baccalauréat ou d'un brevet professionnel de 14 à 21 %, d'un diplôme de l'enseignement supérieur court de 8 à 12 % et d'un diplôme de l'enseignement supérieur long de 7 à 9 % (source INSEE).

<sup>2</sup> En 2011, 92,3 % du parc de logements est constitué de maisons individuelles. La part des propriétaires occupants passe de 72,5 % en 2006 à 75,4 en 2011.

et le passage d'une action publique cherchant à maximiser les bénéfices locaux que peuvent générer l'installation à proximité, ou sur le territoire communal, de grands équipements. Cette intégration des infrastructures au sein du système de la rente foncière communale correspond finalement aux premières modalités d'accueil d'un développement « venu de la ville » depuis le début de l'exode rural. Le système de la rente ne prend en compte que la production différentielle à laquelle contribue l'aménagement : nulle valeur esthétique, patrimoniale ou contemplative dans ce choix<sup>1</sup>. Avec l'arrivée des premiers migrants, le système se poursuit dans des lotissements, qui profite alors aux propriétaires fonciers, sans faire évoluer les modalités de leur aménagement local, au risque de heurter les nouvelles populations les mieux dotées culturellement, venues ici pour fuir la ville et apprécier la nature. Or, à Saint-Michel, cet ordre d'aménagement se prolonge loin dans le temps, jusque dans les années 2010, malgré la venue en nombre d'une population d'origine urbaine.

Trois éléments permettent d'expliquer ce « retard » dans la réforme des modalités d'aménagement de l'espace villageois. En premier lieu, l'installation du CEA à proximité et l'opportunité qu'il a constituée pour les habitants de la commune de rester ici, mais aussi pour les travailleurs allochtones ou « néo-natifs » peu qualifiés de venir habiter ici, façonnent la vision d'un renouveau local possible grâce à la localisation d'un établissement industriel à proximité. Ce renouveau est perçu comme précoce au regard des autres communes soumises à l'exode rural et relativement indépendant des dynamiques économiques que connaissent principalement les grandes villes et leur périphérie durant les trente glorieuses. La prospérité locale est donc liée à une présence industrielle. En deuxième lieu, le charisme du maire élu de 1965 à 1999 a sans doute contribué à ancrer cette vision d'une prospérité liée à l'accueil de ce type d'industrie, à l'instituer comme ciment de la cohésion sociale locale, d'autant plus qu'il a su, au travers de ses responsabilités politiques nationales, maximiser les retombées locales négociées dans le cadre de la régulation croisée. Enfin, la morphologie urbaine éclatée de la commune, conjuguée au mode de vie pendulaire des populations porteuses de valeurs patrimoniales, a freiné l'interconnaissance et leur structuration en tant que groupe dans l'espace social local. Il faut finalement le projet de parc solaire, révélant aux groupes aux valeurs patrimoniales les représentations productives que la majorité municipale assigne aux espaces naturels communaux, pour qu'un conflit éclate et accélère la structuration sociale de l'espace villageois. Ainsi, l'étude de la trajectoire de composition et de recomposition du

---

<sup>1</sup> Ou, peut-être, positives, au sens de la modernité que ces infrastructures symboliseraient. Mais nous n'avons pas recueilli lors des entretiens ou lors du dépouillement d'archives des éléments corroborant cette hypothèse.

conseil municipal, à l'aune de la transition démographique qui s'opère sur la commune sur une quarantaine d'années, dessine une configuration singulière, combinant des facteurs démographiques, sociaux et géographiques. Elle permet d'identifier les structures cognitives à l'origine de la formation de l'ordre local d'aménagement. Il est promu par une élite municipale relativement stable et homogène dans son recrutement sur toute la période jusqu'à l'arrivée du projet de parc solaire. Ce dernier correspond alors aux modalités d'aménagement du territoire communal qui avait jusqu'ici prévalu. Il répond aussi aux attendus que pressent la majorité municipale à l'endroit des groupes sociaux qui l'ont élue : augmentation de ressources municipales afin de poursuivre l'équipement de la commune ; atteinte aux valeurs patrimoniales du groupe social du village perché à la fois pour lui signifier son absence de légitimité dans la définition de l'aménagement communal (sachant qu'il risque de revendiquer un retour des équipements dans le village perché maintenant repeuplé) et pour le dominer symboliquement dans l'espace des positions et des légitimités sociales locales.

L'ordre d'aménagement de Saint-Michel correspond en quelque sorte à une forme originelle de l'aménagement local tel qu'il pût se concevoir dans l'espace rural avant qu'il ne se réforme au gré de la socialisation de l'élite municipale de l'aménagement, conflictuelle ou non, avec les nouvelles populations qui s'y installent. L'exemple de Mongène au travers de son projet d'éoliennes (cf. chap. 5) décrit une conception locale de l'aménagement similaire. Le conflit qu'il engendre socialise l'exécutif aux catégories de perception des nouveaux arrivants et transforme en partie son ordre local d'aménagement, qui prend en compte, pour le projet solaire, leurs attentes paysagères. Les cas de Saint-Michel et de Mongène contrastent dès lors avec celui de Moulès, qui présente au contraire une réforme continue et silencieuse de son ordre d'aménagement.

## **2 Moulès : un ordre d'aménagement civique-marchand ajusté aux urbains**

On se souvient de la conception attentionnée du parc solaire de Moulès retracée dans le chapitre 6. Le maire y apparaît comme le principal instigateur de sa territorialisation. Toute l'élaboration semble intégrée à ce personnage. Il n'a de cesse de penser simultanément les actions à mettre en œuvre pour éviter ou atténuer les atteintes aux sémiosphères des groupes ou individus spatialement reliées à l'implantation du parc solaire et les conséquences que pourrait engendrer ces actions en termes de constitution d'un public, rassemblant plus largement des catégories de population sensibles à la protection des espaces naturels, susceptible de contester ce projet. Mais il n'est pas seul dans cette entreprise de contrôle des

espaces sociaux communaux et extracommunaux. Il est épaulé par ses adjoints et l'opérateur qu'il intègre à ses réflexions – à son obsession, pourrait-on dire. L'ensemble forme une équipe qui mène une enquête minutieuse et permanente, cherchant à anticiper toutes conséquences, pensant à l'avance des actions correctrices ou des mesures de compensation, discernant des argumentaires publics et privés en fonction des situations de négociation ou de communication auxquelles donnerait lieu le projet. En fin de compte, le parc solaire semble prendre place à l'intérieur d'une architecture sociale, institutionnelle et politique qui n'a de cesse d'être revisitée et examinée, comme s'il s'agissait d'une structure fragile, château de cartes susceptible de vaciller et de s'écrouler à la moindre intervention.

Il faut aussi rappeler que le maire, élu en 1995 face à une liste concurrente, rassemble les suffrages autour d'une liste unique aux élections suivantes de 2001 et de 2008, démobilisant les prétendants adverses ou les intégrant à son équipe. Le consensus qu'il a réussi à obtenir localement peut lui sembler fragile, ou du moins il peut penser que le projet de parc solaire pourrait porter atteinte à la cohésion électorale qu'il est censé représenter. En effet, il a particulièrement en mémoire le conflit survenu à la fin des années 1980 sur un projet de carrière. Différents groupes sociaux de la commune (chasseurs et nouveaux résidents), malgré leurs dissemblances, avaient alors fait front commun. Un projet d'éoliennes proposé quelques années plus tard n'eut pas besoin d'être rendu public pour être rejeté par le conseil municipal. L'implantation d'aménagements au sein du massif forestier est donc identifiée comme une source de conflits potentiels capables de mettre à mal l'unanimité électorale qu'il a obtenue.

L'ordre local d'aménagement est donc gouverné par la crainte du conflit, et focalise l'attention sur les groupes et acteurs sociaux potentiellement concernés par toutes actions d'aménagement. À l'inverse des communes de Saint-Michel, de Lions et de Mongène, où les maires cherchent à imposer leur décision en s'appuyant sur la légitimité que leur confère le suffrage universel, la pratique du maire de Moulès contraste par sa recherche d'une unanimité bienveillante à l'égard de l'accueil du parc solaire. Pourquoi alors tant de précautions, tant de soins à ne pas heurter la structure sociale locale, là où d'autres prennent leurs décisions sans grand ménagement pour de potentiels opposants, pensant que le verdict des urnes suffit à imposer leur décision ? La réponse se situe pour nous au-delà de l'intérêt électoral direct du maire. Ce mode opératoire si diligent à l'égard des rapports sociaux locaux est le produit d'une construction historique, instrumentalisée par la majorité municipale, fondée sur une alliance entre autochtones et allochtones. Cette alliance, loin d'être circonstancielle aux élections, est au contraire au fondement de la conception de la politique publique municipale.

Le maire est chevillé au maintien de rapports sociaux pacifiés sur la commune, parce que l'entente entre anciens et nouveaux venus constitue le principe directeur de l'ordre social local. Il est au fondement du mode de composition de la majorité municipale et de son régime d'action, l'élite municipale de l'aménagement (mais aussi sans doute dans d'autres secteurs d'action publique) se pensant en producteur et produit de cette structuration sociale.

Pour établir cette construction sociale, il est nécessaire de remonter à la fin des années 1940, et de suivre l'histoire parallèle du développement communal et de l'évolution de la composition du conseil municipal. Les traumatismes démographiques vécus par la commune permettent d'expliquer la posture d'accueil qu'adopte la municipalité, et ce jusqu'à aujourd'hui. Les différentes vagues de populations qui se succèdent sur quarante ans semblent alors bénéficier d'un triple mouvement d'intégration dû à différents effets de nivellement social qui compensent l'hétérogénéité d'ensemble, aux actions d'intégration mises en place par la municipalité, et aux socialisations croisées qui ont lieu entre la majorité municipale et les différents groupes sociaux présents sur la commune. Cet ordre local d'aménagement si attentionné se comprend alors à partir de l'intégration opérée par le maire des différentes conceptions autochtones et allochtones de l'aménagement des espaces naturels, et de l'impératif de maintenir des rapports sociaux pacifiés sur la commune.

## 2.1 Le maintien tardif d'une société paysanne

Comme la plupart des communes rurales, Moulès subit un exode important à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (le village, qui comptait 630 habitants en 1861, perd environ la moitié de sa population en 1870, suite à l'épisode du phylloxera – graphique 20). Mais l'exode ne se prolonge pas, la population demeurant à peu près au même niveau du début du XX<sup>e</sup> siècle jusqu'à 1945. Des mines de bauxite ont en effet ouvert sur la commune voisine de Mazaugues, qui permettent de fixer une part importante de la population des villages alentour<sup>1</sup>. L'identité de gauche<sup>2</sup> de la municipalité trouve sans doute ici en partie son explication par la présence ancienne, importante et continue d'ouvriers : dans le Var, la révolte des viticulteurs de 1907 part de Moulès<sup>3</sup>, comme la commune accueille quelques années plus tard la naissance de la deuxième cave coopérative du département. Après guerre, elle profite

---

<sup>1</sup> Les mines de Mazaugues emploient en 1914 800 ouvriers (Arnaud, Guillon, 2003), sans que sa population augmente outre mesure (elle reste stable autour de 520 habitants de 1901 à 1931). Les communes voisines maintiennent également leur niveau de population durant toute la première moitié du siècle, confirmant l'hypothèse d'une répartition intercommunale de l'emploi.

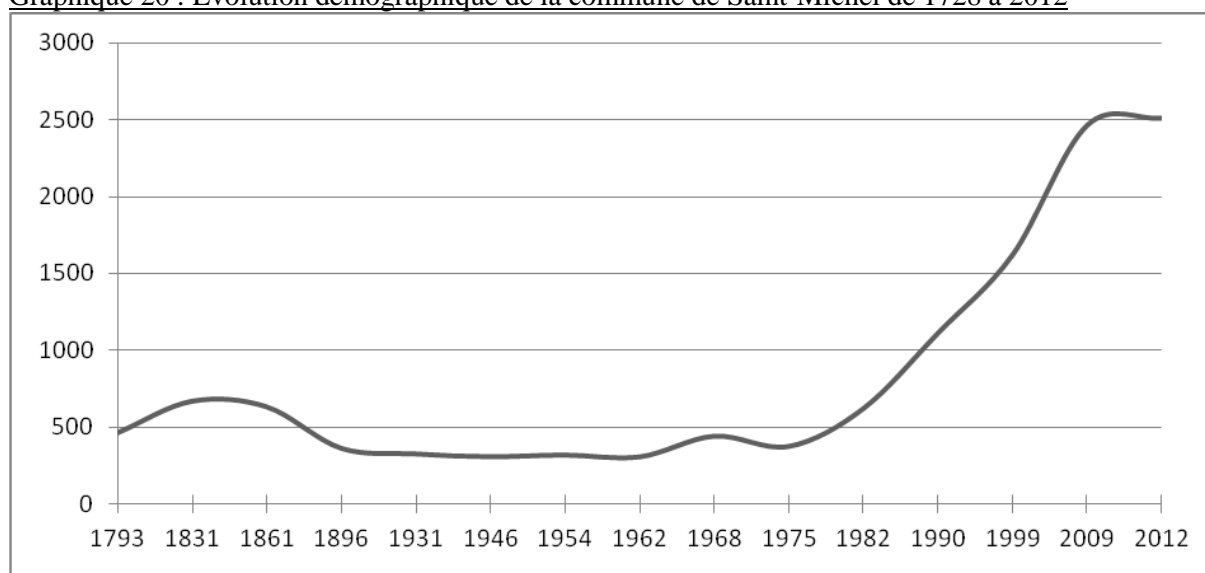
<sup>2</sup> De nombreux interviewés me feront cette remarque sur l'anomalie politique de la commune, municipalité toujours connue à gauche, et seule depuis 2001 à avoir cette étiquette sur le canton.

<sup>3</sup> Rapport du sous-préfet de Brignoles, 26 juin 1907, Archives départementales du Var, 4.M.41.4.



encore du développement des mines qui maintient une main-d'œuvre locale. Mais cela ne suffit apparemment pas à maintenir des effectifs suffisants pour garder l'école ouverte. Pour y remédier, la commune accueille un camp de harkis en 1962. La commune voit ainsi sa population augmenter de 30 % entre 1962 et 1968 ! Mais cet essor précoce reste de courte durée : la modernisation des procédés d'extraction de la bauxite demande une main-d'œuvre moins nombreuse<sup>1</sup>, puis la concurrence des mines de bauxite australiennes et guinéennes plonge, à partir des années 1970, le bassin minier varois dans une crise qui entraînera la fermeture progressive de tous les puits, en commençant par celui de Mazaugues. Ainsi, après l'embellie des années 1960, la population communale décroît à nouveau après 1968, à contre-courant de la démographie cantonale et départementale<sup>2</sup>. Comment alors expliquer cette décroissance, alors que d'autres communes voisines, moins liées au bassin minier, voient à l'inverse de nouvelles populations s'installer ?

Graphique 20 : Évolution démographique de la commune de Saint-Michel de 1728 à 2012



Tout d'abord, il serait trompeur de penser que cette société locale ne s'est pas transformée pendant les années 1960. Il s'agit encore d'une société paysanne et ouvrière au début des années 1970. Comme l'indiquent les données du recensement de 1968, la part des agriculteurs et des artisans demeure très élevée (entre 45 et 22 % pour les premiers et entre 15 et 22 %

<sup>1</sup> La productivité des mines de bauxite du Var passe de 2 à 17 tonnes par homme de la fin de la guerre aux années 1960. Le nombre de salariés, estimé à 1 300 dans les années 1950, est évalué à 1 000 dans les années 1960 (Arnaud, Guillon, 2003).

<sup>2</sup> Mazaugues et La Roquebrussane, elles aussi liées à l'extraction de la bauxite, enregistrent des mouvements démographiques similaires, mais avec moins d'amplitude qu'à Moulès : respectivement une hausse de 7 et de 10 % de la population entre 1962 et 1968, puis une baisse de 10 et de 7 % entre 1968 et 1975 ; alors que Moulès gagne 135 habitants de 1962 à 1968, sur une population totale de 304 habitants en 1962, puis perd de 1968 à 1975 67 habitants, soit 15 % de sa population. Le canton affiche quant à lui une croissance démographique de 11 % entre 1968 et 1975.

pour les seconds en fonction de l'interprétation des données<sup>1</sup> - tableau 48) comparée à celle du département du Var (5% et 14 %). Cette société locale subit dans les années qui suivent les profondes mutations qui touchent alors les espaces ruraux français. Elles sont essentiellement dues à la mécanisation des terres et aux différents mécanismes institutionnels et économiques favorisant l'augmentation de la taille des exploitations (Hervieu, Purseigle, 2013). Ce processus s'est accentué dans le Var avec la crise viticole<sup>2</sup>, réduisant d'autant la rentabilité des petites surfaces. Les agriculteurs sont devenus beaucoup moins nombreux, alors qu'ils fournissaient à l'économie locale et familiale travaux agricoles et entraide mutuelle. En intégrant les marchés nationaux, ils s'autonomisent des micromarchés économiques et symboliques locaux (Champagne, 1975 : 51). La désertion du village est donc moins celle des ouvriers rejetés de la mine<sup>3</sup> que le départ des fils de paysans, mais aussi des femmes, bref des jeunes actifs ou en voie de l'être. Les artisans-commerçants, jusqu'ici intégrés au système de réciprocité villageois, et qui étaient, selon Henri Mendras, autant des paysans que les cultivateurs, dans la mesure où ils appartenaient à la même « société paysanne » (1976 : 13), font également les frais de l'adhésion généralisée au mode de vie urbain, notamment par la concurrence des supermarchés installés à Brignoles ou dans la périphérie de Toulon (situées respectivement à 19 et 30 km), devenus plus accessibles avec la démocratisation de l'automobile.

---

<sup>1</sup> Les taux des années 1968 et 1975 sont issus d'une agrégation des données avec celles des villages voisins de Méounes et de La Roquebrussane afin d'atteindre des effectifs communaux (n>500) qui assurent une fiabilité aux exploitations complémentaires (tirage au quart en 1968 et au cinquième pour 1975) sur ces années (à partir de 1982, les effectifs communaux sont supérieurs à 500, effectifs considérés suffisants, selon l'INSEE, pour être considérés comme représentatifs). Ces deux communes ont les profils d'évolution les plus proches de Moulès : toutes les trois voient la part des artisans-commerçants se réduire au profit de l'augmentation des effectifs de cadres, de professions intermédiaires et d'employés. Cependant, sur d'autres catégories socioprofessionnelles, elles présentent des dynamiques opposées : à La Roquebrussane le nombre d'ouvriers augmente, là où Méounes en perd et Moulès reste stable ; au niveau des agriculteurs, La Roquebrussane reste stable, là où Méounes et Moulès perdent de cette catégorie de travailleurs. Pour cette raison, on présente également les taux issus des données « brutes » de Moulès en 1968, à la fois parce qu'ils nous semblent spécifiques à la commune, mais aussi parce que les effectifs pour cette année (439 habitants) approchent le seuil de fiabilité.

<sup>2</sup> Claudine Durbiano, étudiant l'arrachage des vignes en basse Provence de 1976 à 1985, montre que les départements du Var et des Bouches-du-Rhône sont parmi les plus touchés de France. Elle constate cependant que cette « régression viticole (...) est antérieure à [la] mise en place [des primes à l'arrachage], mais [que ces dernières] l'accompagnent et l'amplifient » (1988 : 70).

<sup>3</sup> L'augmentation soudaine entre 1968 et 1975 du nombre d'hommes travaillant dans le bâtiment et les travaux publics, passant de 4 à 40, indique de nombreuses reconversions dans ce secteur d'activité, par ailleurs en pleine croissance avec la construction de maisons secondaires (plus de 100 logements secondaires sont construits sur la commune durant la même période intercensitaire).

Tableau 48 : Évolution de la structure socioprofessionnelle des 25-54 ans à Moulès de 1968 à 1982

Année	CSP	Agriculteurs	Artisans-commerçants	Cadres	Prof. Inter.	Employés	Ouvriers	Population totale
1968 (brute)		42%	15%	0%	8%	0%	35%	439
1968 (agrégées)		24%	22%	1%	16%	8%	28%	439
1975 (agrégées)		13%	14%	7%	24%	14%	27%	372
1982		7%	7%	5%	21%	31%	29%	619

Sources : INSEE, catégories socioprofessionnelles/diplômes – données harmonisées RGP 1968-1982.

Et c'est sans doute ce qui différencie Moulès de ses voisines : d'une certaine manière, les mines et le camp de harkis ont soutenu « artificiellement » la démographie locale, comme ses populations immigrées se sont facilement intégrées au mode de vie rural de la commune, prolongeant les fonctionnements sociaux de la société paysanne locale. La crise du bassin minier et la transformation de l'économie paysanne, donc de l'ensemble du système économique local, rendent peu à peu obsolète une société paysanne que des franges importantes de la population souhaitent mettre à distance. Dans le village, chacun connaît un ami, un membre de la famille, voire de la phratrie, qui habite désormais en ville et apparaît comme un nouvel horizon culturel. Cependant, face à l'inertie d'une société villageoise dont les édiles, mais aussi les fractions les plus âgées de la population, maintiennent le système de valeurs, d'interdépendance, et donc de contrôle social, l'adoption des modèles culturels urbains ne peut se faire qu'en dehors du village, dont il faut fuir le caractère oppressant, mais aussi le stigmate qu'il représente dans l'optique d'une vie nouvelle.

Mais ces départs en masse et soudain enregistrés entre 1968 et 1975 sont en partie compensés par la venue d'autres populations, et en particulier par le retour de natifs. Devenus diplômés, ils ont réussi à valoriser une scolarité devenue obligatoire jusqu'à 16 ans<sup>1</sup>, occupant pour la majorité des emplois à Toulon. Il s'agit avant tout de professions intermédiaires (surreprésentées par rapport au niveau départemental en 1975), mais également de cadres (même part que le niveau départemental), et dans une moindre mesure d'employés (sous-représentés par rapport au niveau départemental). Rentrent en compte ici les frais liés aux déplacements pendulaires, qui sélectionnent en partie les nouveaux venus sur des bases économiques. Comme on a pu le voir dans les exemples de Mongène et Saint-Michel, ces choix résidentiels sont aussi gouvernés par d'anciennes attaches familiales ou foncières avec le village, qui sont conjuguées avec une ascension professionnelle.

Ces « revenants » bénéficient alors d'une double socialisation paysanne et urbaine : ils ont été élevés au village, au sein duquel ils ont suivi leur scolarité primaire, voire secondaire ; ils ont

<sup>1</sup> Porté jusqu'à 14 ans depuis 1936, l'âge de fin de scolarité obligatoire est allongé à 16 ans en 1959.

ensuite effectué des études, puis leur carrière professionnelle à la ville, parfois à l'autre bout de la France<sup>1</sup> ; ce n'est souvent qu'en deuxième partie de carrière, ou au moment de la retraite<sup>2</sup>, qu'ils peuvent se rapprocher du lieu de naissance, soit en habitant Toulon la semaine pour venir sur le village le week-end, soit en s'installant directement dans la maison familiale. On peut aussi trouver parmi ces diplômés s'installant au village des allochtones socialisés aux catégories autochtones, notamment ceux qui sont mariés avec des natifs, et qui saisissent une opportunité de mutation pour suivre le conjoint dans le village familial<sup>3</sup>.

Enfin, avec l'effacement de la société paysanne et la sélection des cultivateurs à partir de leur adaptation à la modernisation de l'agriculture, la figure de l'agriculteur « moderne », au sens d'une adhésion « à tout ce qui vient de la ville » (Champagne, 1975 : 47) et de sa participation à une « civilisation globale en tout point étrangère à la civilisation paysanne » (Hervieu, Purseigle, 2013 : 120), s'impose localement. En comptant encore entre 44 et 40 en 1968, les agriculteurs ne sont plus que 12 en 1982 sur la commune. Ceux qui ont résisté à la sélection se dénomment dès 1965 « agriculteurs exploitants », pour ensuite prendre l'appellation de « viticulteur »<sup>4</sup>, comme pour signifier un plus haut degré de spécialisation professionnelle et donc d'intégration à une économie globalisée. Là encore, la socialisation urbaine se déploie à l'intérieur de certaines franges de la société paysanne locale. Et ce sont principalement ces doubles socialisés qui vont former la nouvelle élite locale.

## 2.2 Une élite opérant la transition entre les deux mondes

Le prolongement d'une société paysanne rend ainsi sa disparition d'autant plus brutale au moment où s'arrête la perfusion que constituait l'installation d'ouvriers des mines de bauxite et que partent les enfants des paysans et des harkis. Ce vide facilite néanmoins le renouvellement des élites municipales, et accélère la transition vers une société plus urbaine. À l'inverse de Saint-Michel, de Lions ou de Mongène, où l'élite municipale demeure faiblement socialisée aux représentations spatiales contemplatives de populations originaires des villes, elle amorce cette transformation sur Moulès dès la fin des années 1970.

Alors que le conseil municipal de 1971 était majoritairement composé de cultivateurs (six élus

---

<sup>1</sup> C'est par exemple le cas du maire élu en 1995, qui revient au village à partir de 1983, après avoir fait une partie de sa carrière à Paris puis en Bretagne.

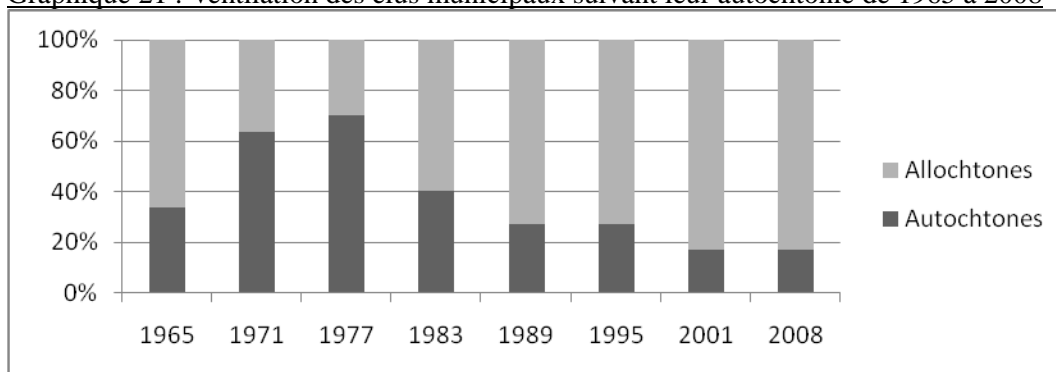
<sup>2</sup> C'est par exemple le cas du maire élu en 1977, cadre retraité, natif du village, habitant à Toulon, mais appelé à la tête de la mairie pour ses compétences de gestionnaire.

<sup>3</sup> C'est notamment le cas d'un directeur d'école, élu maire en 1983, qui s'installe au village dans les années 1970 parce que sa femme en est originaire.

<sup>4</sup> Alors qu'un cultivateur est qualifié d'« agriculteur exploitant » en 1965 dans la feuille de dépouillement électoral, la même personne se présente comme « viticulteur » sur une liste électorale de 1983.

sur 11), ils ne sont plus que trois en 1977 et se déclarent tous viticulteurs. À ceux-ci s'ajoutent des cadres et professions intermédiaires, ayant réalisé une partie de leur carrière en ville avant d'être revenus au pays. Le conseil reste très majoritairement autochtone (graphique 21), mais ces membres sont pour ainsi dire entre deux mondes : ils ont adopté des usages et comportements qui valorisent à cette époque la société de consommation et les loisirs ; pour autant, soit ils sont restés au pays, comme les cultivateurs, soit ils y sont revenus, manifestant un attachement à la vie au village par opposition à la ville, c'est-à-dire avant tout comme un espace de sociabilité privilégiée, et ce d'autant que l'on est déjà connu au village, et que l'on a pu parfois vivre avec difficulté l'expérience sociale de la ville.

**Graphique 21 : Ventilation des élus municipaux suivant leur autochtonie de 1965 à 2008**



Source : résultats d'élections tirés des archives communales et commentés par le secrétaire général de mairie.

Néanmoins, cette alliance entre une classe moyenne supérieure retournée au village et des agriculteurs modernes y demeurant ne se joue pas sur une sanctification de l'espace rural. Bien au contraire, tous constatent le dépérissement du village, vidé du quart de ses habitants en moins de dix ans. Le risque d'une fermeture de l'école plane encore. L'idée est plutôt au progrès, à la modernisation de la campagne, et donc finalement à la mise en œuvre de leur idéal : combiner l'acquisition des conditions matérielles et symboliques de la ville, qu'ils ont adoptées, en conservant un cadre de sociabilité villageois. La formule est déjà toute trouvée, puisque déjà utilisée en 1962 avec l'accueil du camp des harkis comme mode de soutien de la démographie locale. Il s'agit donc d'appeler la croissance démographique, qui d'ailleurs se manifeste déjà dans les communes alentours, mais sous une forme qui peut interroger : il s'agit davantage de lotissements, déconnectés du tissu villageois initial, où les nouveaux habitants ne sont guère vus, renvoyant l'image d'une banlieue éloignée. Ces nouveaux élus souhaitent au contraire reconstruire le cadre d'interconnaissance qu'ils ont connu, et qu'ils envisagent d'abord sous l'angle de la convivialité. C'est ici que les « cabaniers » apparaissent

providentiels à leurs yeux<sup>1</sup>. Déjà décrit dans le chapitre 6, le slogan alors promu par la municipalité – « Est de [Moulès] qui aime [Moulès] » – traduit cette invitation à repeupler le village, mais en en acceptant les contraintes matérielles actuelles et en manifestant un intérêt pour ses habitants. Les cabaniers sont de ce point de vue une cible de choix : fuyant la ville le week-end pour venir habiter des logements de fortune aux abords du village, leur comportement indique un intérêt pour la campagne et ses habitants, mais aussi le courage nécessaire pour affronter un mode de vie austère. L'adjoint au comité communal des feux, venu s'installer pendant les années 1980, parce que « sur Toulon, on n'en pouvait plus », raconte par exemple qu'« au début ce n'était pas évident, qu'il n'y avait qu'une seule route, mais qu'à l'époque, c'était un choix de vie »<sup>2</sup>.

De cette manière, la municipalité opère une forme de continuité entre l'ancien monde paysan et le nouveau monde des « urbains à la campagne ». Cette réinvention obère cependant la question du mode de développement territorial qu'elle promeut. Certes, l'exécutif municipal protège la terre, redevenue rentable avec le développement du rosé de Provence, et refuse le modèle du lotissement, préférant une urbanisation dense en continuité du village, ou le mitage de la colline située aux abords. Ces décisions peuvent correspondre aux représentations que les nouveaux arrivants ressentent à l'endroit de l'aménagement communal. Mais nulle interrogation au sujet d'une remise en cause des réflexes de maximisation de la rente foncière sur les espaces improductifs, comme pourraient questionner le passage d'infrastructure linéaire, la localisation de carrières, ou plus tard d'éoliennes ou de parcs solaires. Ainsi, à la fin des années 1970, alors que les communes riveraines refusent le passage d'une ligne de 225 kW sur leur territoire, Moulès invite EDF à l'installer sur la commune, saisissant l'intérêt d'une telle infrastructure face aux difficultés que rencontrent les finances municipales. L'installation ne suscite alors aucune opposition manifeste. Les rares urbains déjà présents sur la commune ne forment pas encore un groupe social capable de se coaliser. Mais la coexistence entre autochtones urbanisés et allochtones ruraux annonce bien une tension entre la poursuite d'un ordre local d'aménagement civique-marchand, aux catégories de pensées paysannes d'occupation de l'espace, évidente aux yeux de l'élite municipale de l'aménagement, et une patrimonialisation des espaces naturels gouvernée par des représentations spatiales urbaines. Il faudra cependant attendre dix ans avant que ce risque se

---

<sup>1</sup> L'invitation faite aux cabaniers apparaît comme une reproduction de la stratégie d'accueil des harkis face au problème de dépeuplement du village, d'autant que le premier adjoint de la municipalité en 1977 et 1983 n'est autre que le fils du maire qui avait offert l'hospitalité du village aux harkis en 1962.

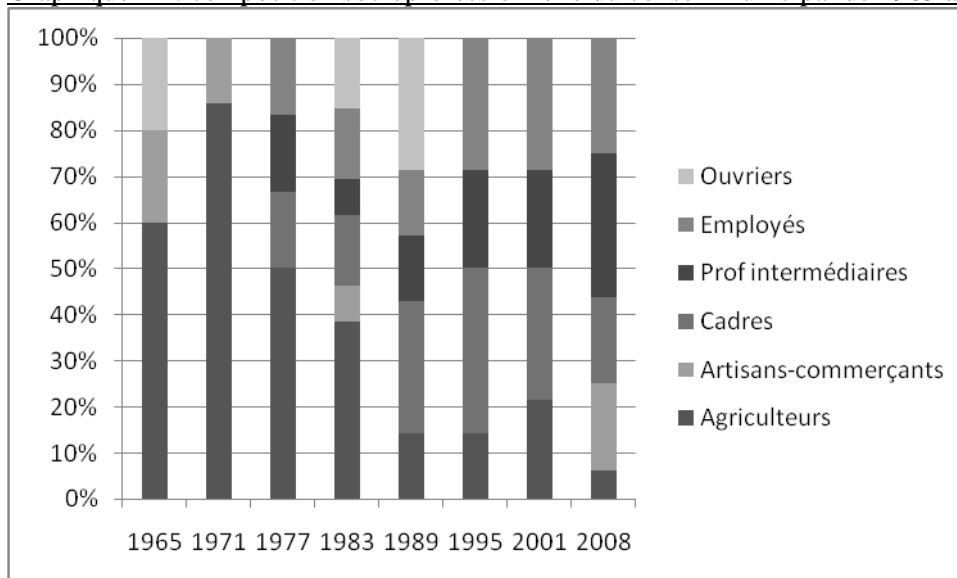
<sup>2</sup> Extrait d'entretien réalisé lors de la visite du parc solaire, le 7 février 2013.

représente.

### 2.3 De la communauté des égaux au risque de la rupture

Le peuplement accéléré de la commune se poursuit donc corrélativement à l'ouverture des listes municipales aux nouveaux entrants. En 1983, les allochtones deviennent majoritaires, même si les postes décisionnaires restent aux mains des autochtones. L'ouverture de la liste électorale de la majorité sortante à des allochtones semble en fait davantage poussée par une liste concurrente, composée majoritairement d'allochtones, qu'animée par une volonté de partage du pouvoir. La liste sortante gagne largement le scrutin : la liste adverse, étiquetée à droite, correspond davantage à la résurgence de la division politique de l'espace social<sup>1</sup> qu'à la structuration du groupe des néo-résidents. Pour autant, la concurrence politique a sans doute accéléré l'ouverture de la majorité municipale aux allochtones, comme la majorité municipale en a tiré des apprentissages. Il faudra attendre 1995 pour retrouver une liste dissidente. Entre-temps, les gouvernants prennent soin d'intégrer à chaque élection des représentants des fractions sociales nouvellement installées (graphique 22).

Graphique 22 : composition socioprofessionnelle du conseil municipal de 1965 à 2008



Source : résultats d'élections tirés des archives communales et commentées par le secrétaire général.

Le nouveau maire élu en 1983 opère également une rupture par rapport à son prédécesseur plus gestionnaire qu'entrepreneur de politiques publiques. Instituteur corse, marié à une

<sup>1</sup>Moulès n'échappe pas au clivage entre « rouges » et « blancs » qui structure la sociabilité villageoise autour des cercles (Girault, 1973), encore présents sur la commune dans les années 1980 (Aguillon, Causa-Grisolle, 2002). Tu entre 1971 et 1977 au moment de la crise démographique, le clivage ressurgit au moment de l'embellie démographique, l'élite « blanche », représentant davantage les acteurs économiques locaux, recrutant parmi les classes supérieures à forts capitaux économiques nouvellement installées : on retrouve sur la liste concurrente un pilote de ligne et plusieurs entrepreneurs.

native, choisi parce qu'« il était le plus diplômé de la commune »<sup>1</sup>, il met en œuvre une politique d'équipement communal et de planification urbaine (POS élaboré dans les années 1980). C'est aussi en 1983 que l'actuel maire rentre au conseil municipal. Il ne cache pas que cet instituteur représente à ses yeux un modèle de politique municipale dont il affirme poursuivre les mêmes objectifs : croissance démographique, équipement de la commune et socialisation des nouveaux venus à la vie du village. Comme il l'explique dans cet entretien, il y a l'idée d'une action municipale qui contribue à former une communauté villageoise une et indistincte :

Et ce qui est important, ce n'est pas de savoir ce qui est de [Moulès], et je suis bien placé de le savoir, ou celui qui vient depuis demi-heure, ou celui qui est de passage, est de [Moulès, qui aime [Moulès]. Et en plus cela marche partout. Pour les nouveaux nés aussi. C'est-à-dire que chaque année on accueille les nouveaux venus le 14 juillet symboliquement. On leur fait visiter la commune. Et je leur dis de profiter de mes nouveaux élus, parce qu'il y aura un apéritif républicain sur la place, et à la suite il n'y aura que des élus. Que [des habitants de Moulès].<sup>2</sup>

Débute donc dès cette époque une politique publique d'assimilation des nouveaux venus au travers de diverses actions municipales : renaissance des fêtes villageoises, mais également soutien aux associations, qui demeurent des lieux privilégiés d'identification et de recrutement des nouveaux élus. Plusieurs adjoints racontent avoir été sollicités après avoir pris des responsabilités dans des associations, ou lors de mobilisations pour la défense du service public en campagne. Du conseil municipal élu en 1989, seuls quatre sortants sont conservés, neuf des onze nouveaux élus étant des résidents récents. Les quatre postes d'adjoint restent cependant détenus par des autochtones. L'ensemble favorise néanmoins une socialisation croisée des autochtones et des allochtones, les nouveaux venus se prêtant d'autant plus à participer à ce civisme villageois qu'il correspond à l'idéal social qu'ils s'étaient forgé en quittant la ville. De la même manière que les « pionniers » de Gonesse, leur participation à la vie sociale et politique du village correspond à un désir de conformité et de reconnaissance sociale. Il favorise le respect d'une norme sociale de civisme comme signe d'intégration sociale et locale réussie qui s'exprime par leur volonté d'avoir prise sur leur « environnement social et politique, de la même manière qu'ils sont parvenus à avoir prise sur leur trajectoire ascendante » (Cartier *et al.*, 2008 : 247).

Pour autant, demeure un hiatus sur les conceptions d'aménagement des espaces naturels. Le conflit autour de l'installation d'une carrière dans le massif forestier situé au-dessus du village révèle, au début des années 1990, le dissensus entre une élite municipale de l'aménagement

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien avec le maire de Moulès du 7 juin 2013.

<sup>2</sup> *ibid.*

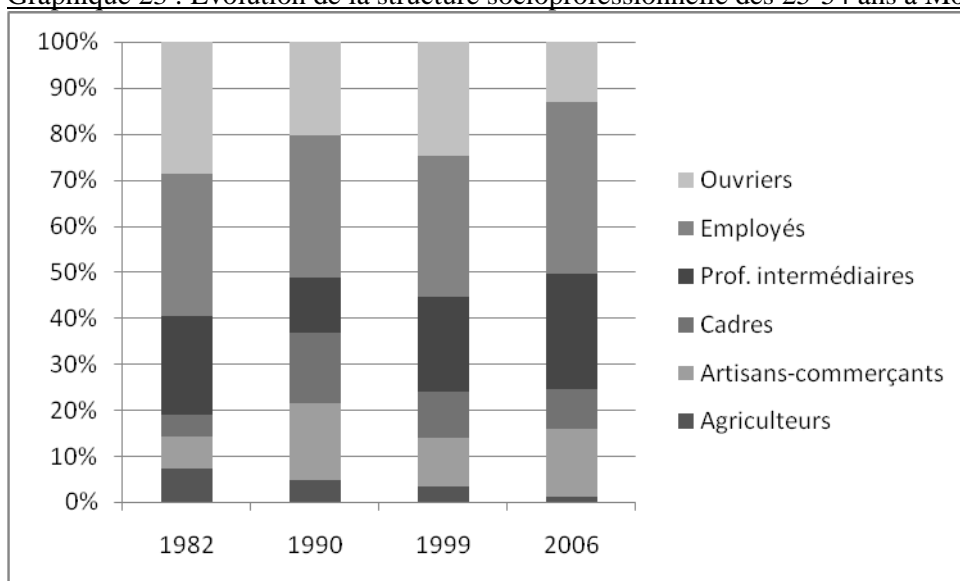


encore autochtone et la majorité villageoise maintenant allochtone : le village accueille alors 1 110 habitants, soit trois fois plus que le niveau d'étiage démographique de 1975. Si les allochtones se sont socialisés à la vie de village que proposaient les autochtones, ils ont aussi, malgré leurs différences, appris à se connaître, jusqu'à être capable de former un groupe qui se reconnaît dans les mêmes intérêts et valeurs en termes de cadre de vie.

## 2.4 La structuration du groupe des néo-résidents

En effet, si l'accueil chaleureux formulé par Moulès à l'adresse des postulants à une périurbanité lointaine s'inscrit dans le mouvement global de repeuplement du canton qui s'opère de 1975 à 1990, il produit tout d'abord un effet distinctif en termes de constance de l'attractivité de la commune<sup>1</sup>. La commune se distingue par les catégories de population qu'elle attire (Graphique 23) : de 1975 à 1982, il s'agit davantage d'ouvriers (proportion de 29 % contre 20 au niveau cantonal) et dans une moindre mesure d'employés (31 % contre 28) que d'artisans-commerçants (7 % contre 18) ; de 1982 à 1990, la commune attire cette fois-ci davantage de cadres (15 % contre 9 au niveau cantonal) au détriment des professions intermédiaires (12 % contre 27).

Graphique 23 : Évolution de la structure socioprofessionnelle des 25-54 ans à Moulès de 1982 à 2006



Source : INSEE, catégories socioprofessionnelles/diplômes – données harmonisées RGP 1982-2011.

Comparées aux dynamiques sociales observées sur la même période au niveau du canton ou du département, les nouveaux venus sur la commune sont davantage issus de classes populaires que de classes moyennes. Si l'étiquette électorale de la commune peut être un

<sup>1</sup> De 1975 à 1982, Moulès, comme l'ensemble du canton, affiche une croissance démographique de 40 % ; sur la période suivante, de 1982 à 1990, Moulès est un peu retrait avec 44 % de croissance contre 51 au niveau du canton, mais fait preuve d'une attractivité continue par rapport aux communes voisines aux croissances disparates sur ces quinze années.

facteur d'adhésion (le vote ouvrier est encore à cette époque fortement marqué à gauche), ce sont surtout les facilités d'installation (la commune se montre alors ouvertement laxiste sur les permis de construire à accorder aux cabaniers), conjuguées aux difficultés de vie plus aiguës que dans les autres villages, qui ont opéré un tri social. La modernisation de la commune n'en est qu'à ses débuts : l'eau potable et l'électricité sont arrivées à la fin des années 1950, des égouts et une station d'épuration sont construits dans le courant des années 1960<sup>1</sup>. Mais les accès routiers à Toulon et Brignoles demeurent vétustes. Le village reste un bourg rural, aux chaussées défoncées et aux nombreux bâtiments délabrés<sup>2</sup>.

Par ailleurs, les différences sociales entre nouveaux résidents (on compte aussi 21 % de professions intermédiaires et 5 % de cadres) ne semblent pas l'objet de classements et de distanciations entre les individus. Au contraire, les descriptions de l'ambiance sociale du moment font part d'un sentiment d'égalitarisme, à l'instar de ce dépeint l'équipe de Marie Cartier à propos de la coexistence de catégories hétérogènes au sein de la banlieue de Gonesse dans les années 1980. Pour ces auteurs, « l'ambiance d'«égalité» vient [alors] du respect et de l'encouragement des projets et stratégies d'accomplissement individuels » (2008 : 71). Ces « pionniers » sont convaincus du choix de raison qu'ils ont fait en achetant ou en faisant construire dans cette commune pour l'instant éloignée et mal équipée. Ils adoptent des dispositions économiques similaires marquées par la prudence et le réalisme, comme ils possèdent un certain nombre de caractéristiques communes des primo-accédants : jeunes parents, endettés, « deux caractéristiques d'une mobilisation familiale à la fois matérielle et morale qui se rencontre autant chez les ouvriers que chez les cadres moyens » (*ibid.* : 72). Ces nouveaux résidents partagent aussi des conditions d'habitat similaires (chantier ou bricolage à la maison, navette quotidienne vers la ville, usages des équipements ruraux) qui sont autant de vecteurs d'échange et de réciprocité dans les relations de voisinage. Enfin, leur choix résidentiel, notamment pour les couches les plus populaires, réalise à leurs yeux un mouvement d'ascension sociale : ce qu'ils perçoivent comme une promotion de leur cadre de vie agit également comme une promotion sociale qui les rapproche de catégories qui leur auraient semblé plus éloignées en ville. Comme le soulignent Dominique Goux et Éric Maurin, « la propriété du logement et la qualité de son environnement social sont deux dimensions à part entière du statut social » (2012 : 13).

---

<sup>1</sup> Source : archives départementales.

<sup>2</sup> Un habitant arrivé dans les années 1970 décrit au début de son installation dans le village ce type de conditions d'habitat difficiles.

Ainsi, lorsqu'elle apprend l'implantation d'une carrière dont l'activité risque de porter atteinte au massif forestier et de générer des nuisances pour le voisinage (circulation de camions, poussières), cette population, égalisée par des conditions de vie similaires, forme un groupe compact et solidaire pour contester cette décision. Le conflit surprend l'élite municipale de l'aménagement. Il constitue pour elle, parmi laquelle le futur maire, une expérience décisive en matière de socialisation aux valeurs défendues par les néo-résidents. Si elle arrive à se dégager de la responsabilité du projet, elle intègre à son ordre d'aménagement la patrimonialisation des espaces naturels. Cela ne l'empêchera pas par la suite d'essayer de valoriser les espaces naturels, mais elle le fera dorénavant avec beaucoup plus de précautions.

## 2.5 L'hybridation de l'ordre civique-marchand

En effet, une opportunité de rente tend les bras à la municipalité quelques années après le conflit de la carrière. Il s'agit de l'implantation d'un poste de transformation qu'EDF propose de placer au droit de la ligne 225 kW (depuis transformée en 400 kW) déjà présente sur la commune. Il ne s'agit plus des « quelques milliers de francs de redevance que perçoit la commune pour chaque poteau [mais de] deux millions de francs »<sup>1</sup>. Le maire, alors adjoint à l'urbanisme en charge du projet, avoue qu'il n'a pas pensé à refuser : « Et sans vraiment y comprendre, j'ai dit oui. À l'époque, c'était [taxe professionnelle], [taxe professionnelle] ! »<sup>2</sup> Il reste cependant plus circonspect lorsqu'il est interrogé sur la raison pour laquelle le projet ne suscite pas de contestations<sup>3</sup>. Un certain nombre d'éléments peuvent néanmoins refléter l'activité d'aménagement alors déployée, mais également les apprentissages réalisés depuis : il situe le poste de transformation non loin de la limite communale afin d'en minimiser les conséquences ; il peut mettre en avant l'importance des revenus générés au regard de la faible emprise du transformateur (10 ha) comparé aux 1 900 ha que compte la forêt sur la commune, et à ceux qu'amputerait une carrière ; enfin, et cela peut expliquer la position réservée du maire à ce sujet, il pense ce choix périlleux en connaissance du contexte conflictuel (la commune sort juste du conflit sur la carrière) et du peu de réflexion mobilisée alors pour localiser le poste de transformation. C'est sans doute ce qu'il faut comprendre dans l'expression « Et sans vraiment y comprendre, j'ai dit oui ». Elle traduit sa perception actuelle du risque qu'il a pris à l'époque, au regard des précautions qu'il prend aujourd'hui pour

---

<sup>1</sup> Extrait de l'entretien avec le maire de Moulès, le 7 juin 2013.

<sup>2</sup> *ibid.*

<sup>3</sup> Les archives départementales ne fournissent pas d'éléments supplémentaires à ce sujet. Une recherche dans les archives d'EDF pourrait éclaircir ce point, à condition d'y avoir accès. Un entretien complémentaire avec le maire pourrait également être entrepris, en le questionnant à partir des interrogations que soulève l'analyse, mais sans savoir s'il se montrera plus disert.

territorialiser le parc solaire.

Quelques années plus tard, dans la seconde partie des années 1990, la commune est démarchée pour installer des éoliennes sur les crêtes du massif forestier. Le maire se montre d'abord intéressé, puis craint leur atteinte au paysage qui pourrait réveiller un conflit similaire à celui de la carrière. Il consulte alors son conseil municipal, qui refuse le projet. Le processus d'évaluation politique du projet éolien signale ainsi la mise en place d'un dialogue entre les différentes représentations spatiales présentes au sein du conseil municipal. Le maire conserve un réflexe d'aménagement civique-marchand en ne rejetant pas d'emblée les éoliennes, mais ne s'avance pas trop vite, en connaissance des valeurs patrimoniales présentes au sein de sa population. Il n'en a pas pour autant une idée claire et immédiate. Cette représentation de l'espace lui est étrangère et il ne sait pas vraiment dans quelle mesure les éoliennes y contreviennent. L'avis du conseil municipal lui apporte ce qu'il n'arrive pas à évaluer, c'est-à-dire ce qui peut être ou non accepté par les populations. L'opinion du conseil est suffisamment ferme et claire pour que le maire considère les conséquences paysagères du projet comme rédhibitoires. La diversité des élus assure une pluralité de regards. Elle forme en quelque sorte un échantillon de la population locale à disposition de l'élite municipale de l'aménagement pour évaluer ce que pourrait être la réception publique de ce projet. Le processus participe sans doute aussi à la socialisation de l'élite, majoritairement autochtone, aux catégories d'aménagement des allochtones. Ce dispositif de consultation apparaît cependant davantage au service de l'adaptation de l'ordre d'aménagement civique-marchand de l'élite municipale de l'aménagement qu'à sa redéfinition à partir des différentes représentations de l'aménagement du territoire communal qui s'expriment au sein de la majorité.

En effet, si le conseil municipal renouvelle une part importante de ses membres à chaque élection<sup>1</sup>, les postes à responsabilité d'adjoint restent majoritairement attribués aux mêmes autochtones. La majorité municipale présente en fait deux niveaux. D'une part, une équipe resserrée d'adjoints – soit autochtones, mais socialisés aux modèles culturels urbains durant leur carrière professionnelle, soit allochtones assez anciens sur la commune pour avoir assimilé les représentations spatiales productives des autochtones, et tous soumis à la domination charismatique du maire – forme l'élite municipale de l'aménagement. Par un savoir accumulé sur les groupes sociaux présents, mais aussi comme transfuge entre les différents mondes sociaux villageois et urbain, elle détient un capital relationnel avec les individus et les groupes sociaux (autochtones, allochtones des différentes vagues de

---

<sup>1</sup> Les élections de 1995 et 2001 voient chaque fois huit nouveaux élus entrer à la mairie, puis sept en 2008.

migration) qui la place au centre du jeu politique local. Notamment, cette élite a maintenu des liens familiaux et sociaux avec les autochtones. Et si ces derniers ne représentent qu'une faible part de la population dans les années 2000, ils gardent une forte emprise sur le territoire communal, par la maîtrise de certains groupes sociaux, comme les chasseurs, mais surtout au travers du foncier, dont ils sont encore largement les propriétaires. Ces liens peuvent se révéler indispensables dans la mise en œuvre des projets d'aménagement. D'autre part, la majorité du conseil municipal est composée d'allochtones, mais qui ont une expérience sociale limitée de la commune, et une faible accumulation des pratiques et savoirs politiques, administratifs, techniques et financiers d'une mairie. Ils n'ont pas non plus l'opportunité de capitaliser leur expérience municipale puisque le renouvellement des élus s'opère principalement au sein de ce niveau. En situation d'apprentissage, ils se trouvent soumis à l'élite, qui accumule capitaux relationnels et savoirs municipaux. Cette gestion à deux niveaux se retrouve dans la conduite du projet : l'équipe resserrée autour du maire élabore de son côté le parc solaire, sollicitant ponctuellement la majorité allochtone, notamment pour mesurer la réception de ses travaux d'ajustement.

Cette élite municipale de l'aménagement conserve dans ces finalités un ordre local d'aménagement de type civique-marchand. Cependant, socialisée aux représentations spatiales contemplatives d'une majorité d'allochtones dont les choix résidentiels ont été guidés par les aménités environnementales qu'offrait la commune. Son ordre d'aménagement s'est enrichi de l'évitement du risque conflictuel. Elle sait que sa représentation productive de l'aménagement des espaces naturels peut susciter des oppositions parmi sa population, mais qu'il est possible d'éviter un affrontement par une activité d'aménagement attentionnée à l'évitement d'un public, et ce à trois niveaux. Tout d'abord, elle cherche à prévenir la diffusion des tensions ou conflits qui viendraient des groupes ou individus spatialement concernés par l'implantation et qui pourraient susciter des mouvements de solidarité ou d'intérêt pour ces espaces naturels. Ensuite, elle esquivé l'ouverture d'espaces de discussion publique qui pourraient interroger les conceptions d'aménagement promues par l'élite municipale. Enfin, elle consolide la justification du parc solaire en l'associant à la réalisation de plusieurs biens communs : celui civique-marchand, en communiquant sur les revenus qu'il assure à la municipalité et l'exclusion des profits individuels ; celui de la cité civique-industrielle en valorisant sa participation à la sécurisation électrique du Var ; celui de la cité écologique en signalant sa contribution à la limitation de la production des GES et en cherchant à modifier la perception du substrat utilisé (il relèverait ainsi d'un substrat

anthropisé parce qu'il s'agit d'une cédraie replantée artificiellement). La multiplication de justifications qui se corroborent identifie le parc à plusieurs biens communs. Cet assemblage contribue à solidifier la légitimité du parc et à le rendre plus résistant à la critique.

L'ordre d'aménagement civique-marchand prévaut néanmoins toujours dans l'orientation de l'action publique d'aménagement décidée par l'élite municipale. Mais elle a appris que cet ordre devait nécessairement s'ajuster à d'autres visions de l'aménagement de l'espace pour avoir une chance de se réaliser. En particulier, tous les aménagements, en fonction des configurations spatiales, n'offrent pas d'égales facultés d'ajustement. Les éoliennes sont moins plastiques de ce point de vue que les parcs solaires. Leur localisation est techniquement déterminée : à la recherche du vent, elles s'installent en crête et font paysage, là où des parcs solaires ont moins de contraintes de localisation et peuvent dès lors plus facilement s'intégrer. Elle manifeste bien un réflexe productif lorsqu'elle souhaite capter sur son territoire les différentes sources de rentes foncières que sont le poste de transformation, les éoliennes ou le parc solaire. Mais sa trajectoire de socialisation et le dispositif municipal d'évaluation des projets opèrent un tri entre les différents objets d'aménagement en fonction de leur potentialité à s'ajuster aux représentations spatiales en présence.

## 2.6 Un ordre guidé par l'évitement du risque conflictuel

Le parc solaire à Moulès s'insère donc dans une histoire spécifique qui permet d'expliquer les modalités attentionnées d'élaboration mises en œuvre par l'élite municipale de l'aménagement. Une partie de ses membres accède à la mairie à la fin des années 1970 dans une configuration particulière. D'origine autochtone, plus diplômée et socialisée en partie au modèle culturel urbain de l'époque, c'est-à-dire davantage porteur des valeurs consuméristes de la société salariale que de celles écologiques des années 1990 et 2000, ils reviennent au village au moment de l'effondrement de l'économie paysanne locale et se trouvent idéalement placés pour reprendre en main les destinées communales. Ce retour aux racines, chargé d'un idéal villageois, va aiguiller la politique publique municipale : la posture d'accueil et les actions d'intégration des nouvelles populations d'origines urbaines favorisent un sentiment d'égalitarisme entre les différents groupes sociaux en présence. Néanmoins, cette élite municipale conserve un ordre d'aménagement productif, de type civique-marchand, qui finit par déclencher un conflit avec les nouveaux arrivants dont le partage de conditions sociales similaires et le conflit lui-même ont facilité la structuration. L'expérience du conflit socialise ainsi cette élite à la patrimonialisation des espaces naturels défendue par le groupe des néo-résidents. Dès lors, sans perdre son intérêt pour les rentes foncières que constitue la venue

d'installations sur le territoire communal, elle se montre plus vigilante dans la manière d'intégrer ces aménagements, et au besoin les sélectionne en fonction de la plasticité que permet leur implantation. L'ordre d'aménagement civique-marchand s'est ainsi ajusté aux représentations patrimoniales des nouveaux arrivants, en conformant le parc solaire aux attentes contemplatives et en usant de justifications écologiques auxquelles sont également sensibles ces populations.

Le parc solaire prend donc place à l'intérieur d'une configuration sociopolitique héritée. L'ordre local d'aménagement se transforme à partir de l'accueil favorable formulé à l'adresse des nouveaux venus et à mesure que l'élite municipale se socialise à leurs représentations patrimoniales de la nature, ainsi qu'au risque conflictuel que suscite l'utilisation des espaces naturels. Si l'ordre d'aménagement conserve une conception productive de leur usage, il proscrie le conflit, source potentielle de divisions locales, mais ne promeut pas non plus l'usage d'espaces publics de délibérations, identifiés comme modalité de constitution potentielle d'un public d'opposants. Il favorise plutôt un compromis à propos des activités d'aménagement socialement acceptables pour discuter de l'aménagement communal, en autorisant les négociations discrètes avec les groupes sociaux concernés à condition que leurs conséquences soient publicisées.

### **3 Lions, une succession d'ordres territoriaux**

Comme on a pu le voir au chapitre 4, le projet de centrale PV au sol de Lions se distingue par la publicité qui a entouré son élaboration, mais également par la contestation qu'il a soulevée. Il représente l'archétype des controverses que suscite ce type d'aménagement : dénonciation du dimensionnement industriel de l'implantation et de son impact écologique vs participation à la limitation des GES et au développement d'une filière PV française. Cependant, en y regardant de plus près, la mesure et la localisation du projet ne sont pas le fruit du hasard. Il est un des seuls de la région à assumer l'occupation de près de 200 ha d'espaces naturels, et ce d'un seul tenant<sup>1</sup>. Il est localisé dans une zone où la concurrence entre développement et préservation s'est accentuée ces dernières années : situé à une quinzaine de kilomètres au nord de l'étang de Berre, c'est-à-dire dans un secteur fortement touché par l'industrie et l'urbanisation depuis une quarantaine d'années, l'endroit fait également partie de vastes boisements et garrigues qui ont participé au retour et au maintien d'une espèce sauvage patrimoniale, l'aigle de Bonelli, présence qui explique le classement Natura 2000 de ces

---

<sup>1</sup> Il se distingue de ce point de vue de la commune des Mées (04), qui totalise une surface équivalente, mais au travers de projets différents, espacés dans le temps et dans l'espace.

espaces naturels. Cette sensibilité du site n'a pas pour autant limité l'ambition de ces concepteurs, si ce n'est à la marge<sup>1</sup>. De ce point de vue, le projet s'intègre à une représentation de l'aménagement communal qui s'apparente de l'ordre d'aménagement de la cité industrielle du renom. L'aménagement proposé veut participer au bon fonctionnement de la société industrielle, et cette participation doit concourir au renom de la commune. Le projet se conçoit ainsi comme un moyen d'affirmer sa place dans le concert du développement industriel local et national.

Cet ordre d'aménagement, qui pourrait par exemple s'expliquer pour une commune industrielle en proie à des vagues de restructurations et à la recherche d'un « nouveau souffle », paraît plus paradoxal dans une commune de 700 habitants, sans industrie ni autres activités que celles agricole et touristique, liées à son patrimoine et à ses espaces naturels. Il faut en fait parcourir sur plus de quarante années la trajectoire des choix de développement effectués à différentes périodes, dans le jeu d'interrelations entre la composition sociale de son conseil municipal et de sa population, et des relations entretenues avec l'extérieur, à la fois économiques, mais surtout en termes de positionnements sociaux, pour expliquer l'avènement d'un tel ordre d'aménagement en ces lieux. Car cette représentation du développement local est assez récente. Elle prend la suite de trois ordres d'aménagement différents qui se sont succédé sur la commune depuis quarante années. Elle apparaît à la fois le produit et l'aboutissement de cette histoire.

### 3.1 Jusqu'à la fin des années 1970, une commune agricole à l'abri des besoins de développement

L'évolution démographique de Lions ressemble à celle de la plupart des communes rurales du secteur. Pendant tout le XIX<sup>e</sup> siècle et la première moitié du XX<sup>e</sup>, dans tout le secteur situé au nord de l'étang de Berre, l'exode rural érode lentement, mais inexorablement la population, que ce soit celle des gros bourgs ou celle des petits villages comme Lions<sup>2</sup>. La reprise démographique, liée au début de l'industrialisation de Salon-de-Provence, s'amorce avant 1939 pour les bourgs, alors qu'il faut attendre les années 1950 pour qu'elle se fasse sentir dans les villages. De ce point de vue, Lions profite de sa proximité avec Pélissanne, enregistrant une croissance démographique plus précoce que des villages plus reculés

---

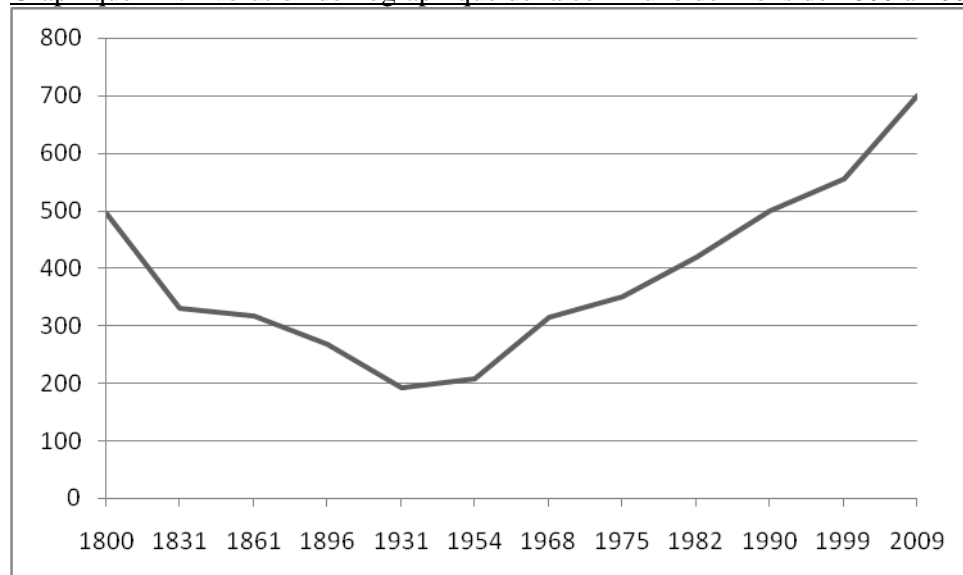
<sup>1</sup> Le projet est au total réduit de 12 %, passant de 200 à 176 ha.

<sup>2</sup> Sa directe voisine Pélissanne, qui abrite jusqu'à 2 600 habitants en 1800, n'en compte plus que 1 300 à la veille de la Seconde Guerre mondiale. Lambesc, autre voisine plus éloignée, perd la moitié de ses habitants entre 1800 et 1946, passant alors en dessous des 2 000 âmes. Les villages d'Aurons et de Vernègues, comptant respectivement 232 et 542 habitants en 1851, n'en regroupent plus que 70 et 220 en 1954 (source : EHESS, base de données « Des villages de Cassini aux communes d'aujourd'hui »).



(graphique 24). Elle accueille alors une partie de ces populations ouvrières qui viennent repeupler Pélissanne et qui la distinguent des autres petites communes des environs, plus nettement agricoles<sup>1</sup>.

Graphique 24 : Évolution démographique de la commune de Lions de 1800 à 2009



Sources : INSEE et données du site Internet de l'EHESS Paris : « Territoires et Population, deux siècles d'évolution. Des villages de Cassini aux communes d'aujourd'hui » <http://cassini.ehess.fr/cassini/fr/html/index.htm>.

Cette amélioration plus précoce de la démographie constitue un des éléments qui a freiné l'aspiration des élites municipales au redéveloppement sur Lions à partir des années 1960, à l'inverse d'autres petites communes du secteur qui n'ont pas connu cette embellie anticipée. La venue d'ouvriers sur la commune a pu sensibiliser la municipalité aux troubles qu'induit la venue de nouvelles populations dans la structure sociale locale, comme leur arrivée prématurée a pu suffire à « éteindre » l'attente d'un redéveloppement déjà observé à Pélissanne. En effet, la singularité de Lions en termes démographiques se manifeste au moment du développement industriel qui se met en place dès la fin des années 1950 à Salon, Istres et Marignane<sup>2</sup>, puis de manière massive pendant vingt ans, avec la mise en place du

<sup>1</sup> Pélissanne, tout comme Lambesc, compte 47 % d'ouvriers en 1968, alors qu'Aurons n'en compte que 22 %. Lions se situe à un niveau intermédiaire avec 33 % d'ouvriers, sachant que ces chiffres sont utilisés seulement pour décrire une tendance et non la stratification sociale de ces deux petits villages : en effet, les effectifs sont trop faibles (tirage au quart sur une population de moins de 500 habitants) pour constituer une base d'analyse robuste.

<sup>2</sup> Comme le notent Jacques Garnier et Jean-Benoît Zimmermann, le développement d'Istres et de Marignane demeure plus précoce et indépendant de la décision de création de la « métropole d'équilibre » à Fos-sur-Mer : « Les établissements aéronautiques d'Istres et de Marignane ne s'étaient développés qu'en raison des atouts naturels ou stratégiques des sites locaux et à l'occasion de délocalisations en provenance de la région parisienne » (2006 : 221). De même, Salon-de-Provence voit ses effectifs liés à la base aérienne-école « 701 », fortement augmentée dès le début des années 1950 (Brun, 2015).

complexe industrialo-portuaire qui va s'établir sur le pourtour de l'étang de Berre<sup>1</sup>. Alors que toutes les communes rurales comprises entre l'étang de Berre et Salon vont voir leur population augmenter de manière exponentielle, Lions ne connaîtra pas cette « flambée » démographique<sup>2</sup>.

Lions présente en effet une particularité agricole. La commune est traversée par un petit fleuve local, la Touloubre, toujours en eau été comme hiver, dont les limons ont constitué un finage à forte productivité agronomique. Alors qu'avant-guerre on s'en tenait aux cultures traditionnelles, céréales et vigne de faible rendement, l'amélioration des moyens de communication et la forte augmentation des marchés urbains alentour réorientent l'agriculture locale vers un maraîchage de bien meilleur rapport. Le fleuve permet aussi le lavage des carottes, vendues à bon prix dans les grands marchés situés à proximité (Mallemort, Cavaillon, Nord-Alpilles). L'ancienne maire, Renée Barillon<sup>3</sup>, agricultrice et fille d'agriculteur, explique ainsi qu'« avant la guerre, c'était beaucoup des céréales, la vigne. Après la guerre, on a fait des légumes, on a défrâché les terres. Chacun cultivait : beaucoup de cultures légumières de plein champ, de carottes, de poireaux. À l'époque, cela marchait. Mon mari allait sur Mallemort. Il y avait un grand marché par tonnage. On vendait le voyage [tout d'un coup] »<sup>4</sup>.

Jusqu'à la fin des années 1970, Lions traverse une période de prospérité, liée au développement de l'activité agricole. La terre et sa détention par les exploitants sont au centre de la dynamique foncière locale<sup>5</sup> et ne laissent pas de place à la promotion immobilière. Une

---

<sup>1</sup> Toujours selon Garnier et Zimmermann, « même amoindri dans le volume et la capacité productive de ses investissements, même entravé dans ses perspectives de participation à une réactivation de l'économie méditerranéenne, le grand projet de Fos-sur-Mer devient le principal site sidérurgique français et surtout il constitue, avec l'ensemble des activités industrielles installées sur le pourtour de l'étang de Berre, le plus grand complexe industrialo-portuaire français et l'un des plus importants en Méditerranée. Les quatre raffineries de pétrole (de Berre, Chateauneuf-les-Martigues, Lavéra et Fos), les vingt établissements pétrochimiques et chlorochimiques (de Berre, Lavéra et Fos), les cinq établissements du secteur aéronautique (notamment l'usine Aérospatiale de Marignane) et les deux grands établissements sidérurgiques de Fos emploient directement près de 20 000 salariés » (2006 : 227). Il faut à cela ajouter les emplois indirects liés à cette industrie, mais également ceux liés à l'implantation de zones d'activités dont les plus anciennes datent des années soixante, comme celle des Estroublans à Vitrolles, suivie dans les années soixante-dix par la création de nouvelles grandes zones comme celles de Fos ou des Milles à Aix-en-Provence, toutes situées à moins de 30 km de Lions.

<sup>2</sup> De 1968 à 1982, Velaux passe de 1 690 à 5 447 habitants, La Fare-les-Oliviers de 2 747 à 5 043, Ventabren de 934 à 2 717, Lançon-de-Provence de 2 018 à 3 990, Lambesc de 2 822 à 5 353, Coudoux de 880 à 2 228 et Pélissanne de 3 505 à 6 245, soit une croissance moyenne sur quatorze ans de 54 %. Lions passe sur la même période de 315 à 420 habitants, soit une croissance de 25 %.

<sup>3</sup> Pour garantir l'anonymat des interviewés dans le but de les protéger d'un usage non anticipé de leur propos, leurs noms ont été modifiés.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec Renée Barillon du 23 mai 2013, maire de Lions de 1982 à 1995.

<sup>5</sup> Le mode d'occupation des sols correspond à ce qu'Henri Mendras a théorisé au travers du concept de « société paysanne » où « les paysans [sont] prêts à payer pour un lopin un prix économiquement déraisonnable. Mais

partie des enfants sont appelés sur l'exploitation au lieu d'aller chercher du travail à la ville. La part des agriculteurs augmente de 10 % de 1968 à 1975, passant à 25 % de la population<sup>1</sup>, à contre-courant de l'évolution socioprofessionnelle départementale<sup>2</sup>. Il s'agit alors encore d'une société paysanne au sens qu'en donne Henri Mendras, où les deux institutions clés qui expliquent les comportements économiques et politiques sont le groupe domestique et le lignage : « la famille est la seule institution, le village n'étant jamais qu'un rassemblement provisoire des familles, la religion et le pouvoir politique sont pâles et la vie économique est une affaire familiale » (1976 : 164). Ces valeurs familiales deviennent instrumentales lorsqu'il s'agit de choisir un conseil municipal, le vote s'inscrivant à l'intérieur d'un calcul de maximisation des avantages matériels qu'il procure à court terme, en concurrence avec les autres groupes domestiques<sup>3</sup>. La majorité municipale est détenue par les agriculteurs<sup>4</sup>. L'élection s'apparente à un rituel réactualisant les alliances et rivalités interfamiliales. Les ouvriers, pourtant plus nombreux, se soumettent encore à cet ordre agricole. Issus des lignages locaux, ils sont encore insérés dans le système d'interconnaissances localisées. Comme le suggère Henri Mendras, « ils se veulent eux-mêmes toujours des "paysans" et ils tiennent à ce que leur village demeure "paysan", bien qu'il devienne une banlieue-dortoir ouvrière » (1976 : 169). En d'autres termes, avant d'être des ouvriers, ils sont fils ou filles d'un agriculteur de la commune et suivent les us et coutumes locales. L'ancienne maire raconte bien cette ambiance de village maintenue jusqu'à la fin des années 1970, à travers la description d'une convivialité qui reste indifférente aux statuts sociaux, l'espace géographique du village formant le cadre d'une homogénéité de valeurs et de pratiques : « Après guerre, on

---

qu'est-ce à dire, sinon qu'un exploitant familial, qui veut continuer à l'être, *doit* s'agrandir s'il veut survivre, c'est-à-dire suivre les exigences du progrès technique (se mécaniser, etc.) et du marché économique (produire plus, à meilleur coût). Il le *doit* parce que la société englobante le lui impose et parce que la société villageoise est le lieu d'une compétition acharnée entre les tous les agriculteurs qui veulent survivre » (1976 : 160).

<sup>1</sup> Les effectifs des deux communes de Lions et d'Aurons ont été regroupés sur les recensements de 1968 à 1982 pour constituer un échantillon plus solide à l'analyse précise de l'évolution socioprofessionnelle de Lions. Après 1982, Lions regroupe un effectif de plus de 500 habitants, considéré comme suffisamment robuste pour un traitement à plat des données de recensement.

<sup>2</sup> Dans les Bouches-du-Rhône, la part des agriculteurs passe de 3 à 2 % sur cette période.

<sup>3</sup> S'inspirant d'Edward Banfield, Henri Mendras reprend le système d'hypothèses et de corollaires qui rend intelligible et prédictible les comportements électoraux à l'intérieur d'une société paysanne : « Hypothèse : Personne ne se préoccupe des intérêts de la collectivité, sauf si, et dans la mesure où, l'individu et sa famille y trouvent leur intérêt. Corollaire A : Seuls les fonctionnaires et les notables se préoccupent des intérêts de la collectivité puisqu'ils sont payés pour. Corollaire B : Une position officielle est considérée par son détenteur comme une arme à utiliser pour défendre ses intérêts contre autrui. Corollaire C : Toute prétention d'un individu ou d'une institution à défendre le bien public doit être considérée comme fausse. Corollaire D : Le bulletin de vote est considéré comme un instrument pour obtenir le plus grand gain matériel à court terme. » (Mendras, 1976 : 165).

<sup>4</sup> Le conseil municipal est composé à 82 % par des agriculteurs pour les élections de 1965 et de 1971. Les élus sont natifs de la commune à 100 % en 1965 et à 80 % en 1971.

se connaissait tous, on faisait des soirées. Il y avait des fêtes votives. (...) Il y avait le jeu de boules tous les dimanches. Sur la place les gens du village se réunissaient, le restaurant faisait bar. Cela a duré jusque dans les années 1980, puis après les restaurants n'ont plus voulu ».

En effet, si la vitalité de l'économie agricole locale a pu prolonger un temps cette société paysanne jusqu'à la fin des années 1970, plusieurs facteurs vont concourir à son démantèlement, et à la réorientation de son ordre local d'aménagement.

### 3.2 1977-1983 : de la promotion foncière à la promotion immobilière

Tout d'abord, une décision préfectorale va porter atteinte à la filière maraîchère locale. Elle interdit le lavage des légumes dans la Touloubre, à cause des inondations que provoque l'accumulation des limons dans le lit du fleuve. La forte parcellisation des terres limite par ailleurs les économies d'échelle et la mécanisation. Enfin, les enfants d'agriculteurs, dont beaucoup ont fait des études<sup>1</sup>, sont nombreux à ne pas souhaiter reprendre l'exploitation familiale, alors soumise à de nouvelles difficultés<sup>2</sup>. Les agriculteurs, propriétaires fonciers, sont intéressés à revendre des parcelles, d'autant qu'ils observent depuis une dizaine d'années la réussite de la promotion immobilière dans les communes alentour. Comme le raconte encore l'ancienne maire : « On ne gagnait pas notre vie. En 1980, cela s'est cassé la gueule. Il n'y a pas eu de reprises. Les enfants ont fait des études. Il n'y a pas assez d'exploitations. Et puis, cela s'est urbanisé. Cela rapportait davantage que de faire de l'agriculture »<sup>3</sup>.

L'élite municipale de l'aménagement n'est d'ailleurs pas en reste : elle réalise dès 1971 un plan d'occupation des sols pour simplifier la constructibilité sur la commune<sup>4</sup>. La surface minimale des parcelles constructibles est fixée à 1 500 m<sup>2</sup>, surface suffisamment étendue pour filtrer les nouveaux accédants. La recomposition sociale de la commune s'opère donc à partir de la fin des années 1970 au travers la venue d'une population plus qualifiée et surtout dont les revenus sont suffisants pour acquérir de vastes parcelles, mais aussi pour supporter l'éloignement de la commune des pôles de services et d'emplois. S'il s'agit pour une faible partie de « revenants » de l'exode rural, comme on a pu le voir dans l'exemple de Saint-

---

<sup>1</sup> De 1968 à 1982, la part des sans-diplômes passe de 45 à 25 %, alors que les détenteurs d'un bac et plus augmentent de 15 % sur la période.

<sup>2</sup> Les raisons de non-reprise de l'exploitation familiale par les enfants sont sans doute plus nombreuses : absence de successeur et non-souhait d'une reprise par la descendance. Voir à ce sujet l'étude de Patrick Champagne réalisé en Bresse bourguignonne au milieu des années 1980 auprès de 258 exploitations (1987).

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec Renée Barillon du 23 mai 2013.

<sup>4</sup> Source : archives départementales des Bouches-du-Rhône, cotes 2125 W 229 et 2125 W 232.

Michel, l'essentiel de ces nouveaux résidents sont des catégories moyennes et supérieures<sup>1</sup> qui tranchent avec la population autochtone. Ce changement n'échappe pas à l'observation de Renée Barillon : « En 1977, cela a commencé à grossir. Ce sont des gens que l'on ne connaissait pas toujours. Plutôt des bourgeois, des docteurs, directeur de Crédit Agricole, des gens qui ont les moyens. Il y a aussi des employés de Sud-Aviation<sup>2</sup>, des retraités maintenant, pas autrefois. Plutôt des cadres. Le foncier n'était pas très cher. On était moins cher. Mais il faut avoir deux voitures. Il faut avoir les moyens »<sup>3</sup>.

Ce mouvement d'urbanisation s'accélère avec la venue d'un vaste projet immobilier de 2 200 logements situé au sud-est de la commune sur un terrain de 1 200 ha appartenant au marquis de Lions<sup>4</sup>. La demande de logements pour les techniciens et cadres de l'étang de Berre est encore très forte en ce début des années 1980. Ce type d'opération, sous la forme d'un grand ensemble pavillonnaire indépendant, dit « néo-village », en discontinuité du bâti existant<sup>5</sup>, est apparu en France au début des années 1970, et correspond à la fois à une professionnalisation du secteur, mais également au renforcement de son encadrement réglementaire<sup>6</sup>. Lions n'est pas la seule commune touchée par cette nouvelle forme d'urbanisation : à quelques kilomètres de là, Lançon-de-Provence se prépare à accueillir une opération du même type qui, elle, verra le jour<sup>7</sup>.

### 3.3 Le retour à un ordre d'aménagement civique-domestique

Mais là où l'opération de Lançon réussira, Lions résistera. Si l'élite municipale de l'aménagement de Lançon a déjà été socialisée à ces formes urbaines depuis le début des années 1970<sup>8</sup>, Lions reste vierge de ces grandes opérations d'aménagement. Une élue du

---

<sup>1</sup> Entre 1975 et 1982, la part des cadres dans la population active passe de 4 à 16 %, et celle des professions intermédiaires de 23 à 27 % (pour une moyenne départementale respectivement de 10 et 21 % en 1982).

<sup>2</sup> La société Sud-Aviation est devenue la Société nationale industrielle aérospatiale (SNIAS) en 1970, dont la division hélicoptère, basée à Marignane, est devenue Eurocopter, aujourd'hui Airbus Helicopters.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec Renée Barillon du 23 mai 2013.

<sup>4</sup> Lions abrite à deux kilomètres à l'est du village un château du XII<sup>e</sup> siècle, entouré d'une vaste propriété, appartenant à une famille ayant conservé des titres de noblesse.

<sup>5</sup> Le projet est éloigné de 5 km du village.

<sup>6</sup> Comme le raconte Françoise Dubost, « il faut attendre le début des années 1970 pour voir renaître le lotissement pavillonnaire sous la forme du "néo-village". Village, parce qu'on vend mieux du village que du lotissement à cette clientèle aisée de cadres moyens ou supérieurs, épris de ruralité, dont les promoteurs immobiliers font alors leur cible privilégiée. Le néo-village est une véritable opération d'urbanisme, comportant un programme de voirie, d'assainissement et d'équipement, dans le cadre d'une législation d'urbanisme désormais contraignante. Un nouvel acteur apparaît à ce moment, le lotisseur professionnel – le lotissement avait toujours été jusque-là le fait de spéculateurs agissant pour leur propre compte » (1990 : 181).

<sup>7</sup> Il s'agit de la ZAC du Val de Sibourg, ensemble de 250 villas construit au début des années 1980, qui correspond à ce modèle du néo-village.

<sup>8</sup> Lançon accueille dès le début des années 1970 des premiers lotissements dans sa première couronne périphérique, mais également le canal usinier d'EDF et l'autoroute A7 à la fin des années 1960.

conseil municipal s'oppose au projet et mène localement la mobilisation. Elle fédère alors une partie des autochtones, à la fois autour de son nom<sup>1</sup>, mais aussi en promettant de créer à la place une chasse municipale<sup>2</sup>. Elle rassemble également une partie des allochtones, soucieux de préserver le cadre de vie qui avait guidé leur choix résidentiel. Aux élections de 1983, elle gagne contre le maire sortant, et rachète, grâce à un soutien de la Région<sup>3</sup>, les 1 200 ha achetés par la société immobilière. Le terrain est alors sanctuarisé comme chasse municipale.

Grâce à cette immense propriété, la nouvelle municipalité souhaite ranimer des valeurs de gestion communautaire de l'espace rural : « L'idée c'était qu'on puisse faire du bois pour les habitants, et puis la chasse. (...) À l'époque, c'était important, la chasse. Le terrain était déjà chassé, mais nous on a créé la chasse communale »<sup>4</sup>. D'une certaine manière, il s'agit d'une revanche de ces autochtones, dominés symboliquement par la chasse du marquis et irrités par l'ostentation de ses mœurs bourgeoises<sup>5</sup> : « À l'époque du marquis, c'était des Marseillais qui venaient et ils louaient très cher l'action de chasse. (...) C'était le garde-chasse qui préparait le repas »<sup>6</sup>. La chasse communale permet de générer quelques recettes municipales<sup>7</sup>, tout en donnant la priorité aux habitants au travers d'un tarif préférentiel (ils ne payent que 50 % du prix). La politique communale revient à entretenir une culture autochtone locale, à travers l'établissement d'un ordre d'aménagement relevant d'une cité civique-domestique. Le bien commun correspond à la mise en place d'un territoire maîtrisé par la collectivité, spécifiquement dédié à la réalisation des pratiques rurales de prédation des espaces naturels pour les habitants. Cette patrimonialisation des pratiques de la société paysanne traditionnelle peut paraître incongrue alors que tout autour ne cessent de croître industries et urbanisation. La promotion de la chasse doit donc être comprise comme la création d'une zone refuge où

---

<sup>1</sup> Son père est nommé maire de Lions en 1945 pour ses positionnements anti-allemands. Il reste maire jusqu'en 1952, puis conseiller municipal jusqu'à sa mort au début des années 1970.

<sup>2</sup> Lions n'a pas de chasse municipale à cette époque. Il en existe quelques petites privées, mais surtout la grande chasse du château qui exclut les locaux, se destinant à une clientèle aisée.

<sup>3</sup> Son père, affilié au PS local, est très ami avec le conseiller général du secteur. Ce dernier l'invite à rentrer au conseil municipal à la mort de son père. Elle entretient alors des liens constants comme élue avec la fédération PS du département, au travers de laquelle elle rencontre le futur président de la Région.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien avec Renée Barillon du 23 mai 2013.

<sup>5</sup> Jean-Claude Chamboredon oppose nettement ces deux chasses populaire et bourgeoise, l'une privilégiant « les valeurs d'honneur (culte des armes, de la camaraderie et de rivalité masculines – petite équipe de chasse devant soi, groupe plus important pour la battue – dans la chasse et après la chasse », quand l'autre « se prête à la symbolisation de la puissance sociale : affirmation d'un droit sur le territoire qui ajoute à la propriété bourgeoise le prestige de la munificence aristocratique (libéralité déployée dans les invitations) ; affirmation et ostentation de l'autorité sociale dans l'action de chasse qui se déroule toujours sur un fond de relation de service entre le chasseur et divers auxiliaires (gardes, rabatteurs) » (1982 : 245).

<sup>6</sup> Extrait d'entretien avec Renée Barillon du 23 mai 2013.

<sup>7</sup> Les cent cartes vendues rapportent 200 000 francs par an à la commune.

s'expriment des valeurs menacées, rémanentes à une catégorie de ruraux, plus autorisée à s'impliquer dans une pratique, dont la passion exclusive était jusqu'ici condamnée par la morale paysanne : soit ici les paysans à la retraite<sup>1</sup> sur lesquels « pèse le moins l'obligation du travail » (Chamboredon, 1982 : 246), mais également leur socialisation à « la conception urbaine et bourgeoise du loisir » (*ibid.*).

La création d'une chasse communale peut aussi être comprise comme un moyen de maintenir un réseau de relations avec un ensemble d'anciens habitants partis à la ville, issus des lignages des autochtones-agriculteurs au pouvoir<sup>2</sup>, ou encore enserrés dans un même réseau relationnel. Ces différentes « catégories de ruraux, en voie d'urbanisation partielle ou temporaire [font ici] l'expérience d'une double scène sociale qui se généralise, la scène urbaine, lieu de travail et d'acquisition [et] la scène villageoise, lieu des appartenances symboliques et des affirmations statutaires » (*ibid.* : 241). La fonction d'une société de chasse communale constitue alors un moyen « d'offrir un terrain où peut s'affirmer cette appartenance » (*ibid.*), offre des ruraux aux urbains en échange d'un vote d'allégeance en faveur de la majorité municipale<sup>3</sup>. Enfin, pour de nouveaux résidents, étrangers aux pratiques de chasse, la patrimonialisation des espaces naturels peut être perçue comme une garantie de préservation du cadre de vie. C'est sur ce compromis, plus informel que formel, mais où différentes fractions de la population conçoivent leurs intérêts, que l'exécutif est reconduit jusqu'en 1995.

### 3.4 Vers un nouveau compromis autochtone : le retour d'un ordre marchand-domestique

Ce compromis restera temporaire. La liste concurrente à celle de Renée Barrillon propose de faciliter l'urbanisation de la commune en baissant le seuil de constructibilité fixé jusqu'alors à 1 500 m<sup>2</sup>. Le futur maire répond en cela aux demandes des propriétaires natifs, anciens agriculteurs cherchant à améliorer leur retraite. Son orientation politique, opposée à la maire sortante, séduit également un électorat qui vote très majoritairement à droite<sup>4</sup>. Enfin, fait nouveau sur la commune, il ouvre largement sa liste à des non-natifs, cadres et professions

---

<sup>1</sup> En 1982, la part des agriculteurs redescend à 15 %, puis ils sont estimés à 0 % en 1990, décrivant une mise à la retraite d'une profession, sans reprise des exploitations.

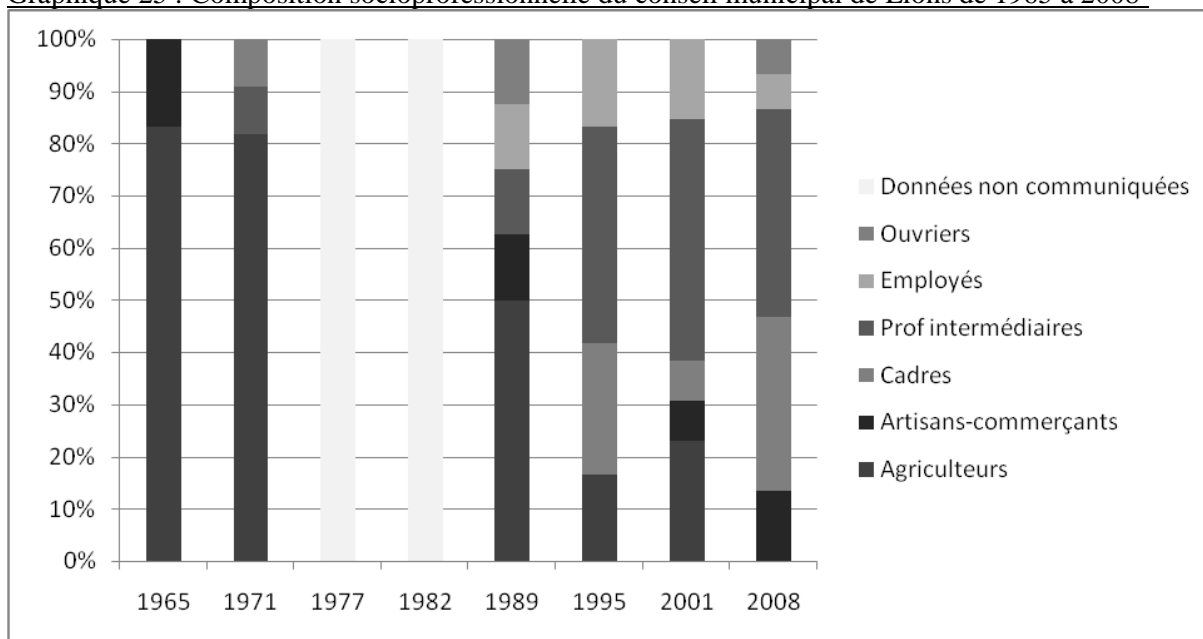
<sup>2</sup> Le conseil municipal élu en 1989 et promouvant cet ordre d'aménagement est composé à 50 % d'agriculteurs et à 63 % d'autochtones.

<sup>3</sup> Ces chasseurs urbains descendants d'autochtones peuvent maintenir, au travers d'une maison secondaire, ou de la maison familiale, leur domiciliation électorale au village.

<sup>4</sup> Le candidat de droite, Jacques Chirac, rassemble à Lions 67,5 % des suffrages à l'élection présidentielle de 1995.

intermédiaires installés dans les années 1980<sup>1</sup> (graphique 25).

Graphique 25 : Composition socioprofessionnelle du conseil municipal de Lions de 1965 à 2008<sup>2</sup>



Source : résultats d'élections tirés des archives de la commune de Lions et commentés par la secrétaire de mairie et d'autres employés municipaux (23 avril 2013).

La libéralisation d'une partie du foncier, celui en continuité du bâti existant, va accélérer la croissance urbaine sans forcément provoquer un bouleversement démographique. La commune gagne environ 200 habitants sur deux mandats. Mais le terrain communal de 1 200 ha aiguise aussi l'appétit de la municipalité, d'autant que l'augmentation de la population, mais également ses exigences<sup>3</sup>, appelle un accroissement des dépenses communales. Le conseil général, qui finance alors une part importante des équipements des communes du département, est d'un bord politique opposé à la commune. Il s'agit d'éviter de faire appel à lui afin d'« avoir un peu d'indépendance, ne pas être tributaires de [ses] mannes [financières], raconte l'adjoint au maire élu en 1995. On est la seule commune de droite sur les quinze du canton. On ne passe pas en premier et il ne faut pas faire de vagues »<sup>4</sup>.

Les acteurs économiques opérant dans le secteur de l'aménagement, à la recherche de terrains libres, repèrent cette immense parcelle publique située au cœur de la métropole, entre Salon,

<sup>1</sup> Seuls quatre autochtones sont présents sur sa liste pour quinze postes à pourvoir, alors que jusqu'ici les natifs étaient majoritaires au conseil municipal. Sur les quinze personnes qui composent sa liste, un tiers appartiennent à la catégorie des professions intermédiaires, et un quart à celle des cadres supérieurs.

<sup>2</sup> Les listes électorales des élections de 1977 et 1983 n'ont pas été retrouvées dans les archives municipales.

<sup>3</sup> Globalement, la commune avait jusqu'ici conservé un niveau d'équipement correspondant à une commune rurale : chemins sans trottoirs, école non réhabilitée, absence d'équipements sportifs... Les catégories urbaines, qu'elles soient cadres, professions intermédiaires ou employés, majoritaires à partir de 1990, formulent des demandes d'équipement auxquelles la municipalité se doit de répondre dans la mesure de ses moyens.

<sup>4</sup> Extrait d'entretien du 23 mai 2013 avec le premier adjoint au maire de 1995 à 2006, et maire de 2006 à 2008.



Aix-en-Provence et l'étang de Berre. La municipalité est ainsi souvent démarchée pour ce vaste espace à disposition, peu utilisé (la chasse ne dure que quelques mois dans l'année, un berger vient y faire paître ses moutons pendant l'hiver) et dont elle est propriétaire. Entre 1995 et le début des années 2000, elle finit par céder à deux propositions : d'une part, elle signe un bail avec un exploitant de carrière. Environ 90 ha sont concernés, mais qui sont pour l'instant constitués en réserve à exploiter. La municipalité perçoit 5 000 € par an pour cette autorisation ; d'autre part, une promesse de bail est accordée à une PME des EnR française, pour y installer des éoliennes. Mais leur hauteur autorisée est limitée à 56 mètres à cause de la Patrouille de France qui s'entraîne sur le secteur. Sachant cela, la société abandonne le projet. Le maire décède en 2006, mais son premier adjoint, élu maire à son tour, poursuit la politique communale de valorisation foncière. Une filiale d'un grand groupe français de l'énergie démarche alors la commune pour y installer une centrale PV au sol de 24 ha (carte 15).

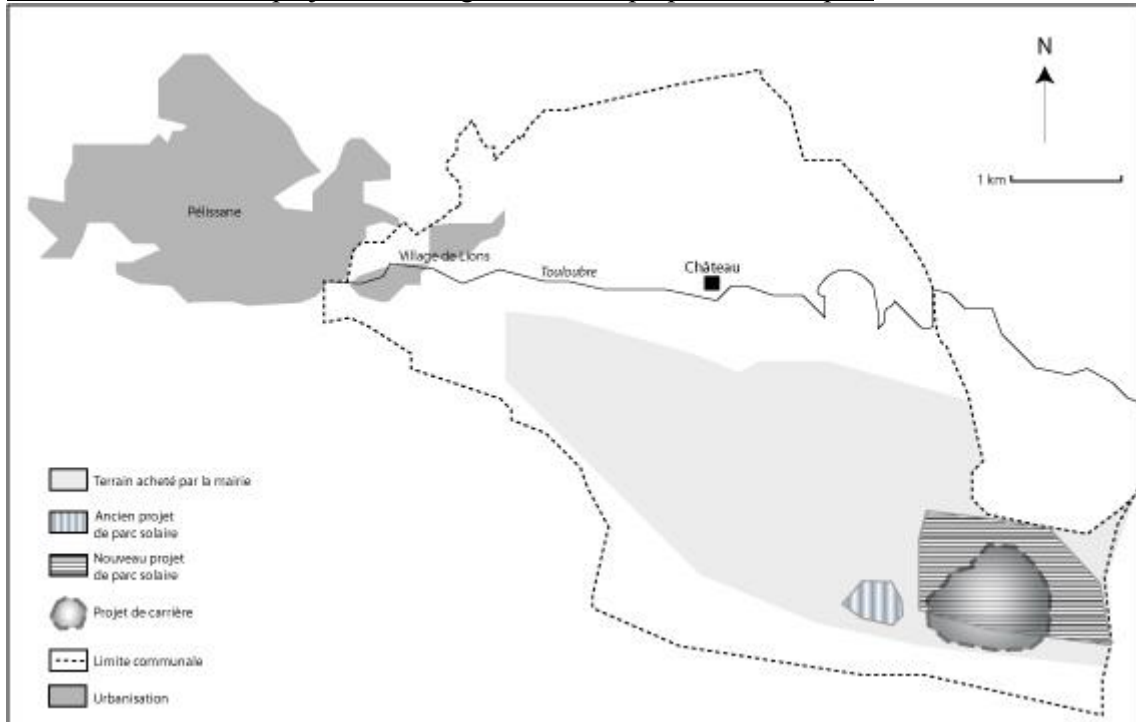
L'élite municipale de l'aménagement, malgré une ouverture en direction des allochtones, demeure encore dominée par une vision productive de l'aménagement communal. Les maires élus en 1995 et 2006 sont des natifs. Les deux projets choisis s'insèrent dans un ordre d'aménagement civique-marchand : il s'agit de financer la commune au travers de l'allocation de rentes productives à des terrains municipaux. Mais l'exploitation du territoire communal est également guidée par un bon sens « agricole ». Si la commune dispose de plus de 1 200 ha, seuls 10 % de la surface totale sont occupés par les projets. Les deux maires successifs ont notamment en tête la nécessité de ne pas « piquer de la disponibilité [électrique] aux autres communes voisines »<sup>1</sup>. Les projets sont situés à l'intérieur du jeu des forces politiques locales. Ils sont pensés de manière à ne pas faire d'ombre aux communes dont les maires sont considérés comme puissants politiquement<sup>2</sup>. Réduire les ambitions des projets revient à reconnaître symboliquement la puissance des voisins, à leur montrer que la commune tient bien sa place minoritaire dans l'échiquier politique local. Les élections municipales de 2008 viennent néanmoins interrompre ce processus d'aménagement.

---

<sup>1</sup> Extrait d'entretien du 23 mai 2013 avec le 1<sup>er</sup> adjoint au maire de 1995 à 2006, et maire de 2006 à 2008.

<sup>2</sup> Lors de l'entretien avec le maire de 2006, il décrit les communes alentour en fonction du poste occupé par le maire au conseil général, ou comme député.

Carte 15 : Lions et les projets d'aménagements de la propriété municipale



Source : Google Maps. Carte de l'auteur.

### 3.5 Structuration sociale des catégories supérieures allochtones et promulgation d'un ordre local d'aménagement industriel du renom

En 1995 et 2001, la précédente équipe municipale avait déjà participé au recrutement d'une partie de la population jusqu'ici sous-représentée : des cadres supérieurs et des professions intermédiaires avaient été élus, mais les orientations restaient fixées par les natifs. En 2008, la campagne du futur maire va consolider la structuration du groupe des néo-résidents, tout particulièrement ceux appartenant aux classes supérieures, sous-représentées dans la liste sortante, alors qu'elle constitue plus d'un quart de la population (tableau 50). On a vu dans le chapitre 4 comment ce candidat avait remporté l'élection en faisant le tour de l'ensemble des habitants, opposant le projet de carrière, présenté comme source de nuisances, à celui d'un parc solaire redimensionné. La mobilisation de ces catégories au travers de l'élection et le soutien qu'elles apportent à l'ambitieux projet de parc solaire de 200 ha rend compte, à notre sens, de leur structuration locale en tant que groupe social autour d'un système de valeurs commun. Il valorise en particulier le goût de l'entrepreneuriat et les technologies de pointe. Il se caractérise par une plus forte détention et une mise en valeur des capitaux économiques, et au contraire, une dépréciation des capitaux culturels. Ces valeurs correspondent en grande partie à leur affiliation, en tant que cadres dirigeants ou comme supporters, au tissu d'entreprises industrielles de haute technologie, en particulier aéronautique, situé aux alentours. Le projet de parc subsume d'une certaine manière ces valeurs. Trois dimensions

permettent ainsi de les repérer parmi ces habitants non natifs qui, séduits par le discours du nouveau maire, ont participé à son élection.

Tableau 49 : Composition socioprofessionnelle comparée des listes sortante et victorieuse aux élections municipales de Lions en 2008 et de la population en 2011

	Liste sortante battue en 2008	Liste victorieuse en 2008	Population en 2011
Agriculteurs	23 %		2 %
Artisans-commerçants	8 %	13 %	10 %
Cadres	8 %	33 %	27 %
Prof. intermédiaires	46 %	40 %	28 %
Employés	15 %	7 %	19 %
Ouvriers		7 %	13 %
Autochtones	27 %		11 % <sup>1</sup>
Allochtones	73 %	100 %	89 %

Source : résultats d'élections tirés des archives de la commune de Lions et commentés par la secrétaire de mairie et d'autres employés municipaux (23 avril 2013).

Premièrement, ils sont, au regard de la composition socioprofessionnelle, proportionnellement plus fortement dotés en capitaux économiques qu'en capitaux culturels. En effet, si la proportion des cadres est de 10 % supérieure à la moyenne départementale, cet écart ne se retrouve pas dans les diplômes détenus par la population<sup>2</sup>. Pour une partie de ces cadres, il s'agit donc de catégories supérieures qui ont bénéficié de promotions professionnelles à l'intérieur de leur organisation, caractéristique plus répandue chez les professions intermédiaires (Goux, Maurin, 2012 : 23). La surreprésentation des artisans-commerçants (10,3 % contre 6,4 au niveau départemental) est davantage le fait de chefs d'entreprise que de petits artisans et commerçants : alors que la commune n'accueille aucune zone d'activité, elle abrite les sièges sociaux de 57 entreprises (hors agriculture, construction, commerce et réparation automobile) et recense 13,5 % d'hommes employeurs (contre 7,7 % au niveau départemental). Enfin, et surtout, la commune accumule de nombreux indices de richesse : 66 % des ménages ont deux voitures (contre 30,8 au niveau départemental), 71,1 % des ménages sont imposables (contre 54,9 au niveau départemental), l'immobilier est nettement

<sup>1</sup> L'INSEE indique dans le recensement communal (exploitation principale) de 2010 que 11,1 % de la population présente une « ancienneté d'emménagement » de « 30 ans ou plus ». Cette part des autochtones reste donc approximative, et pourrait être encore moins importante : en 1980, la commune accueillait déjà des allochtones, puisque la population croît essentiellement grâce au solde apparent des entrées et sorties, de 0,9 % entre 1968 et 1975, et de 2,3 % entre 1975 et 1982.

<sup>2</sup> Appliquée à Lions, la distribution nationale des diplômes suivant les catégories socioprofessionnelles devrait faire apparaître 27,4 % de diplômés supérieurs à bac+2 (source : Observatoire des inégalités, 2014). Or, ce taux n'est que de 18,8 %, soit presque 10 points en dessous de la moyenne nationale.

plus cher qu'ailleurs<sup>1</sup>, et le revenu imposable moyen est de 45 250 €, soit près de 20 % supérieur à la moyenne départementale. Inversement, signe d'une désaffectation des biens culturels, la commune ne présente pas d'associations artistiques, mais valorise le sport, à travers un club de cyclotourisme et l'organisation chaque année d'une épreuve de course à pied. Le maire apparaît comme le digne représentant d'une valorisation des capitaux économiques, et du dénigrement des capitaux culturels : militaire de carrière, au parcours scolaire plus physique qu'intellectuel, cogérant de l'entreprise familiale, il ne cache pas son goût pour le luxe, lorsqu'il se déplace en Mercedes cabriolet, ou lors de ses apparitions en réunion publique vêtu d'un costume blanc immaculé<sup>2</sup>.

Deuxièmement, une part importante de ces travailleurs sont employés dans l'industrie locale, au sein des grandes entreprises, ou du tissu de PME sous-traitantes, que ce soit dans les secteurs pétrochimique (Berre, Martigues, Fos) ou aéronautique. Pour ce dernier secteur, la concentration des emplois liés à cette activité (Lions, plus proche de la base de Salon, reste peu éloigné de la base d'Istres et d'Eurocopter), doublée du survol régulier de la Patrouille de France, participe à la construction d'une identité collective liée aux thématiques des professions occupées par les habitants et à l'atmosphère entretenue par la vue et le bruit des avions ultramodernes. Ainsi, lors d'une interview, une habitante proche du maire élu en 2008, commentant le passage d'un avion de la Patrouille de France au-dessus de nos têtes, dira : « Ça c'est nous. C'est notre fierté »<sup>3</sup>. Elle évoque alors les liens d'une grande partie des habitants avec l'industrie aéronautique dans laquelle ils travaillent : que ce soit comme militaires à la base de Salon-de-Provence, comme ingénieurs et techniciens supérieurs à Eurocopter, ou dans les filiales aéronautiques dispersées dans ce vaste secteur métropolitain situé au nord-ouest de l'étang de Berre. Ce sentiment d'appartenance à une culture industrielle commune, dont ils forment la classe dirigeante, fonde l'identité sociale de ce groupe. Il est animé d'une fierté collective qui fait écho à l'ambitieux projet de centrale PV au sol porté par le maire, et qu'il a valorisé pendant toute la campagne municipale. Le projet, présenté comme l'un des plus grands de France, prolonge leur sentiment d'appartenance à ce qu'ils considèrent comme de grandes réussites industrielles françaises (Eurocopter, Patrouille de France), et qu'ils ont l'habitude de valoriser dans leur milieu professionnel.

---

<sup>1</sup> Le prix de l'immobilier dans la commune est 25 % plus élevé que la moyenne des Bouches-du-Rhône pour l'achat d'une maison, sachant que les Bouches-du-Rhône sont 27 % plus chères que la moyenne nationale (source : comparaison des prix fournis par deux sites Internet nationaux, lacoteimmo.com et meilleursagents.com).

<sup>2</sup> Compte rendu d'observation de la réunion publique du 7 décembre 2012.

<sup>3</sup> Extrait d'entretien avec une habitante de Lions, le 23 mai 2013.

Troisièmement, ils se savent stigmatisés par les communes alentour, toutes situées à gauche et de composition sociale plus hétérogène. Ils savent le marqueur social que constitue le fait d'habiter à Lions. Ils assument d'ailleurs parfaitement leur orientation à droite et la distinction sociale qu'implique leur choix résidentiel. Cependant, ils considèrent qu'ils appartiennent aussi au district industriel local, qu'ils ne peuvent être séparés de l'entité organisationnelle à laquelle ils contribuent professionnellement (Becattini, 1992) comme membres de la communauté aéronautique locale. Ils ont fait par exemple l'expérience collective d'exhibitions aériennes propre à forger un sentiment d'appartenance à cette communauté territoriale élargie. Ils souhaitent que Lions bénéficie davantage de reconnaissance à l'échelle intercommunale comme acteur de l'économie locale, et non plus seulement comme un espace bourgeois, séparé et protégé de ses voisins. Le parc solaire, présenté comme un équipement d'échelle intercommunale, leur apparaît comme leur contribution à l'identité industrielle locale, dont ils attendent en échange d'être reconnus comme acteur industriel et technologique local.

Lorsque le futur maire leur présente son programme, ils adhèrent ainsi aux valeurs véhiculées par le parc solaire : objet technologique, concourant par sa dimension au développement industriel national, il permet d'éviter un projet de carrière perçu comme un risque de dévaluation immobilière et de dégradation du cadre de vie. Ils ne sont pas des usagers du territoire utilisé par le parc solaire et ne sentent donc pas concernés par l'amputation d'une partie de la chasse communale. Seulement fréquentée par quelques natifs, elle n'a pas trouvé d'intérêt auprès de ces nouveaux habitants : en 2008, sur les 80 cartes de chasse vendues, seulement une quinzaine le sont à des habitants de Lions, contre 50 dans les années 1980. Dès lors, en choisissant ce candidat sur cette base programmatique, ils soutiennent implicitement un nouvel ordre local d'aménagement au travers duquel un parc solaire de cette ampleur symbolise une bonne part de leurs valeurs et attendus sociaux : goût de l'entrepreneuriat, fierté de la production industrielle et technologique nationale, protection du cadre de vie, éloignement des pratiques populaires, reconnaissance intercommunale.

### 3.6 Un ordre décomplexé, mais inexpérimenté

Ce choix d'aménagement, on le sait, conduira au conflit. Le propos ici n'est pas de fournir une vision déterministe de l'histoire, mais d'apporter une forme d'explication à un choix qui peut paraître à certains égards très risqué en conscience des risques d'opposition que suscite un aménagement de cette dimension dans un espace naturel. Ce choix, s'il est replacé à l'intérieur d'un ordre local d'aménagement, permet de saisir le sens collectif que se donne un

groupe social, détenteur du pouvoir, dans l'orientation de l'aménagement de la commune. Pour Lions, la constitution de cet ordre est à la fois le produit d'une histoire de l'aménagement communal et de la relation qu'entretient un groupe social à base territoriale avec un ensemble intercommunal plus large.

La commune présente une forme spatiale spécifique qui est à la fois la cause et le résultat d'une succession d'ordres, constitués soit à partir d'opportunités économiques ou sociales, soit en réaction à des choix de développement. Ainsi, la commune reste très largement sous-peuplée en comparaison de ses voisines, sans posséder de critères géographiques rédhitoires au développement (nul relief accidenté ni zone inondable). L'absence d'urbanisation s'explique tout d'abord par une situation agronomique (pédologie favorable et accès à une irrigation bon marché) et urbaine (proximité des zones peuplées) qui favorise une agriculture maraîchère jusqu'à la fin des années 1970. Il n'y a alors pas d'intérêt à céder le foncier à l'urbanisation. Mais la crise agricole qui suit réoriente l'aménagement de la commune vers la promotion immobilière du foncier. Cependant, un projet massif provoque une réaction de contestation d'une partie de la population, déjà sensibilisée aux mutations urbaines observées dans les communes alentour. Remportant les élections, ce groupe décide d'acheter le terrain convoité, qui représente plus de la moitié de la surface communale. Deux mandats plus tard, une nouvelle alternance politique a lieu sur la base d'une réouverture de l'urbanisation. Le terrain communal devient le support de nouveaux projets d'aménagement, plus modérés que celui du début des années 1980, qui doivent soutenir des finances municipales en difficulté. Mais, nouveau revirement, une liste composée uniquement de nouveaux arrivants est élue sur la base d'une requalification de ces projets. Le projet de carrière, considéré comme trop nuisible pour le cadre de vie, est remplacé par un parc solaire aux dimensions beaucoup plus ambitieuses.

Ce groupe social au pouvoir, fortement doté en capitaux économiques, partage une identité forgée au travers d'appartenances professionnelles et d'activités liées à l'aéronautique, très denses au niveau du bassin d'emplois. Ce groupe sait aussi le stigmate bourgeois dont il est affublé et qu'il souhaite atténuer. Le nouveau parc solaire, au travers des valeurs technologiques et industrielles qu'il véhicule, doit réinscrire la commune à l'intérieur de cette communauté territoriale plus large, au risque d'un conflit avec des associations de défense de l'environnement d'intérêt supracommunal.

L'élite municipale de l'aménagement, exclusivement constituée d'allochtones, ne bénéficie pas ou peu des savoirs locaux liés à l'aménagement et peut expliquer son ignorance des

contraintes sociales et politiques à prendre en compte dans ce type d'aménagement, et qui participe à sa mise en conflit<sup>1</sup>. Les alternances politiques provoquent ici un renouvellement complet des équipes au pouvoir. Si la connaissance des systèmes politiques locaux peut constituer un savoir commun aux autochtones, transmis au travers d'une sociabilité de forte interconnaissance et des liens familiaux inter et intra -générationnels, savoirs réactivables dans l'exercice du pouvoir, il en est autrement lorsqu'une nouvelle équipe n'a plus d'éléments autochtones en son sein pour rappeler ces contraintes. L'alternance d'ordres locaux d'aménagement dissemblables, couplée à une absence de transmission des savoirs sociaux et politiques locaux liés aux usages locaux du territoire, semble ainsi potentialiser les risques de conflit.

La rupture qu'opère la nouvelle majorité municipale avec l'ordre civique-marchand qui précédait est aussi une rupture avec le sens de la mesure spatiale paysanne qui prévalait jusqu'alors. Cette forme de cécité à un risque conflictuel provenant d'acteurs extérieurs à la commune s'ajoute à une forme de rigidité de l'ordre. Une fois le projet conçu, il semble difficile de revenir en arrière, par exemple en reprenant le projet initial de l'ancienne municipalité qui n'avait suscité aucune opposition. La légitimité que confère le suffrage universel, conjuguée à un soutien massif de la population locale (confirmé par l'enquête publique), nourrit l'inflexibilité du maire. Le projet semble devoir véhiculer l'ambition politique et sociale que portent le maire et la majorité de la population qui l'a élue. Réduire le projet à un niveau qui n'exprimerait plus cette ambition ne revêt plus le sens qui était au principe de son élaboration et de sa publicité au niveau communal, intercommunal et national. Revenir à un projet local et réduit serait perçu comme une forme de renoncement. Déroger à cette promesse peut être perçu comme une forme de trahison aux valeurs politiques et sociales locales qui avaient animé la conception du projet. Le conflit de loyauté interne que supposerait la remise en question de l'aménagement constitue un cadre qui limite d'autant la souplesse qu'appelle ici l'adaptation du projet à des attendus environnementaux.

## **Conclusion du chapitre**

Dans les trois cas étudiés, les centrales PV au sol prennent place à l'intérieur de configurations sociopolitiques héritées. L'élite municipale de l'aménagement considère qu'un

---

<sup>1</sup> Comme on a pu le voir dans le chapitre 4, le parc solaire, saturant les disponibilités électriques locales, a suscité des jalousies au sein des communes limitrophes, d'obédiences politiques opposées. De même, les chasseurs se sont vexés de voir leur territoire de chasse ainsi amputé sans obtenir de compensations. Ces acteurs, liés directement ou indirectement au territoire impacté, ont facilité la mise en place d'une opposition associative au parc solaire.

parc solaire est compatible avec son ordre local d'aménagement dans la mesure où elle pense que cet équipement peut prendre place à l'intérieur de ses représentations spatiales de l'occupation du territoire communale, qu'il correspond à ses orientations du développement communal et qu'il ne contrevient pas aux représentations spatiales des groupes et acteurs locaux dont elle souhaite éviter l'opposition. Pour comprendre alors les raisons qui incitent les différentes élites à accueillir un parc, il est nécessaire de remonter aux origines de leur élection et de la manière dont elle a intégré, ou non, les groupes sociaux qui se sont peu à peu structurés à partir des différentes vagues de peuplements qu'ont connues les communes sur quarante ans. Deux enseignements principaux peuvent être retirés de cette analyse.

Tout d'abord, on peut remarquer la prégnance d'un ordre civique-marchand à la tête des municipalités intéressées par des parcs solaires, malgré le renouvellement considérable de leurs populations. Ce constat renvoie à l'inertie et à l'adaptation de l'ordre politique villageois dans les espaces de faible densité et à la reconduction des formes d'aménagement qu'il promeut. Ensuite, les parcs solaires sont également appropriés par d'autres systèmes de pensée spatiale que celui de la rente foncière, même s'ils sont moins répandus. Ces situations d'adéquation entre ordres d'aménagement locaux et projets de parcs solaires s'avèrent néanmoins relativement rares, au sens où elles nécessitent des configurations sociopolitiques singulières. Celles-ci opèrent une sélection des projets qui participe de la réduction de la conflictualité des centrales PV au sol. Elles n'empêchent pas non plus des situations de conflit, lorsque le groupe au pouvoir méconnaît les attentes d'un autre par rapport à cet ordre local territorialisé.

#### Inertie et adaptation de l'ordre d'aménagement civique-marchand

L'histoire de l'évolution des majorités municipales dans les communes de Saint-Michel, Moulès et Lions manifeste l'inertie des structures politiques héritée de la société villageoise qui prévalait jusque dans les années 1960. L'autochtonie demeure un ressort d'accès au pouvoir, à la fois parce qu'elle est un capital à forte rentabilité électorale, mais également parce qu'elle est un facteur de structuration des groupes sociaux et de cohésion au moment des élections. Les nouveaux venus démunis de ce capital forment d'autant plus difficilement des groupes sociaux concurrents de ceux déjà en place qu'ils peuvent être associés aux groupes autochtones et que leur choix résidentiel aspire à s'intégrer à une communauté villageoise souvent idéalisée. Qu'ils soient restés au village, comme les maires de Saint-Michel ou celui de Lions renversés aux élections de 2008, ou revenants comme celui de Moulès, ces maires ont une conception productive des espaces naturels de la commune,



héritée d'une socialisation comme enfant, puis comme jeune adulte, au cadre de pensée paysan qui prévalait dans leur village jusqu'à la fin des années 1960. Si la plupart ont adopté comme salariés ou agriculteurs exploitants des modes de vie urbains, au sens de leur adhésion à une société de consommation et de loisirs, ils n'en ont pas moins abandonné cette conception de l'aménagement local. Ils ont pu la maintenir autant du fait que leur socialisation urbaine n'a pas changé leur représentation de l'aménagement du territoire communal<sup>1</sup>, que les nouvelles populations venues s'installer dans ces villages éloignés n'ont pas pour ambition dans un premier temps, à l'inverse des rurbains des premières couronnes de périurbanisation (Guérin, Gumuchian, 1979), d'imposer leurs vues aux groupes autochtones. Au contraire, leur démarche d'installation souhaite une intégration au mode de vie local, pour lequel ils font assaut de civisme. Ainsi, alors que la littérature pense le déploiement des villes et de l'urbain en général dans le sens d'une domination des espaces ruraux par les gouvernements des villes, la question des modes d'aménagement qui ont accueilli l'arrivée des nouvelles populations dans ces anciens espaces ruraux plus éloignés doit sans doute se comprendre dans un sens inverse. Ce sont bien les catégories d'aménagement productif de la société paysanne qui ont pris en charge, à partir de l'ordre d'aménagement qui était le sien, ces développements périurbains lointains, dont les parcs solaires sont les derniers avatars.

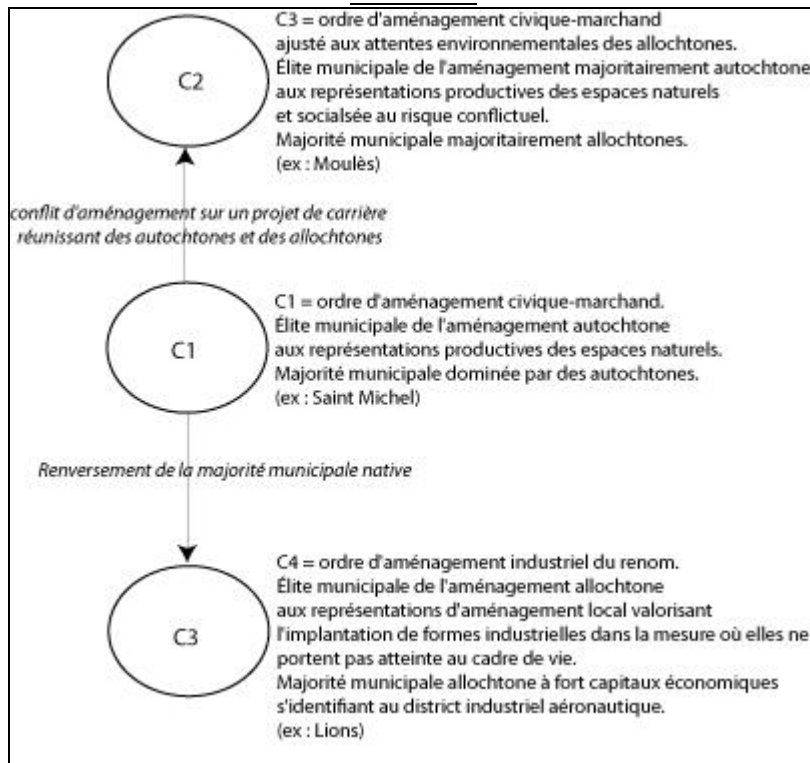
Pour autant, l'élite municipale guidée par des représentations productives ne peut à terme échapper aux représentations spatiales portées par les nouvelles populations. Ces représentations concurrentes de l'aménagement des espaces naturels communaux ont participé à la réforme de leur ordre d'aménagement ou ont porté au pouvoir de nouveaux groupes sociaux opposés à leur conception de la gestion de l'aménagement communal. Les projets de centrales PV au sol se présentent à des exécutifs dont les représentations spatiales d'aménagement sont en grande partie façonnées par leur socialisation aux différents groupes sociaux structurés sur la commune. Les trois cas de Saint-Michel, Lions et Moulès révèlent l'étendue des configurations possibles. Saint-Michel peut être considérée comme une commune où l'élite municipale de l'aménagement demeure faiblement socialisée aux représentations spatiales des nouvelles populations d'origine urbaine au moment où se présente le parc solaire. Elle symbolise à sa manière la configuration initiale (C1) qu'ont connue les trois autres communes avant que leurs pouvoirs soient socialisés, par le conflit ou

---

<sup>1</sup> On a vu par exemple que le maire de Moulès, pourtant socialisé au monde urbain au travers de ses études de techniciens, puis comme salarié dans des grandes villes françaises, a beaucoup de difficultés à saisir les représentations contemplatives des espaces naturelles de ses administrés venus de la ville. Il lui faut l'insistance de son conseil municipal pour abandonner le projet d'éoliennes.

l'alternance, à d'autres catégories d'aménagement. Ces situations forment de nouvelles configurations (C2, C3) qui réordonnent les centrales PV au sol dans la structure locale des représentations spatiales (schéma 9).

Schéma 9 : Configurations sociopolitiques et trajectoires différenciées de l'ordre civique-marchand



Moulès (C2), malgré l'épreuve du conflit, maintient un ordre d'aménagement civique-marchand. Elle reste dirigée par une élite municipale majoritairement composée d'autochtones qui assujettit les groupes aux représentations contemplatives des espaces naturels à son ordre d'aménagement. Mais elle prend soin d'éviter le conflit. Dans cette perspective, le projet est ajusté en termes formels et cognitifs afin qu'il établisse les compromis locaux qui construisent sa légitimité. Le procès en dévalorisation de la cédraie, présentée comme un espace naturel artificialisé, emprunte à l'ordre d'aménagement écologique dont seraient porteurs les groupes d'origine urbaine installés sur la commune. L'ordre civique-marchand peut donc subir des déviations, s'agencer aux catégories de perception que des nouveaux groupes sociaux manifestent dans l'espace social local. L'exemple de Lions (C3) montre en revanche qu'une alternance politique modifie la manière dont la municipalité conçoit l'aménagement communal. Un changement de majorité apparaît comme l'une des modalités de transformation des ordres locaux d'aménagement. D'autres conceptions de l'aménagement communal peuvent alors supporter les parcs solaires.

### Le parc solaire, un objet qui s'intègre à une pluralité d'ordres d'aménagement ?

En effet, si un parc solaire paraît s'accorder avec un ordre d'aménagement civique-marchand, il se prête également à d'autres conceptions de l'aménagement communal. Dans le cas de Lions, le parc devient un outil au service de la renommée communale. À Sabatier et à Targon, les centrales PV au sol servent à territorialiser une économie dont on craint la délocalisation, comme elles permettent d'activer ou de réactiver des liens entre municipalité et acteurs économiques. Pour d'autres communes, les parcs valorisent l'action écologique municipale pour ceux qui sont installés dans des substrats anthropisés, ou perpétuent une identité communale électrique lorsque la commune accueille déjà une installation de production électrique.

Pour autant, il serait erroné d'envisager les parcs solaires comme des objets adaptés à tous les types de situations territoriales. L'étude des trajectoires sociopolitiques montre au contraire des espaces d'opportunités réduits ou singuliers, liés à des moments de bascule, d'équilibre dans la structure sociale locale, qui sont saisis par l'élite municipale de l'aménagement.

Dans l'ordre civique-marchand, le parc solaire répond aux besoins liés à l'augmentation de la population, et à la faiblesse des financements extérieurs pouvant y répondre. Sans cette nécessité, les communes ne se montreraient pas forcément aussi intéressées : un parc solaire contrevient par exemple aux intérêts de la chasse, forts puissants il y a encore peu de temps dans ces communes, comme on l'a vu dans le cas de Moulès ; il peut également heurter une conception patrimoniale des espaces naturels que défendent des groupes sociaux nouvellement installés, qui peuvent s'avérer de sérieux opposants et concurrents politiques, comme on a pu le voir dans l'exemple de Saint-Michel.

Les autres ordres d'aménagement marchand-domestique, industriel du renom, civique-industriel et écologique, recouvrent également des configurations sociopolitiques ou géographiques inhabituelles ou singulières. Pour les deux premiers, les groupes sociaux aux conceptions patrimoniales des espaces naturels communaux doivent être minoritaires ou faiblement structurés pour que l'élite municipale envisage ce type d'implantation. Dans l'ordre marchand-domestique, l'émergence de projets requiert une entreprise locale porteuse du projet, propriétaire de terrains qui ne peuvent accueillir ses activités et adaptés à ces aménagements, une relation d'interdépendance entre l'entreprise et la municipalité, ainsi qu'une politique publique municipale en soutien au développement local. Dans l'ordre industriel du renom, l'intérêt pour ces projets réclame de vastes espaces disponibles et adaptés à ces aménagements, ainsi qu'une municipalité en recherche de notoriété intercommunale et

porteuse de valeurs industrielles. Dans l'ordre civique-industriel, des installations de production d'électricité doivent se situer sur la commune : seulement 44 des 472 communes qui constituent notre population totale hébergent ce type d'équipement. Enfin, pour l'ordre d'aménagement écologique, la commune doit disposer de vastes terrains jugés anthropisés, orientés au sud, n'accueillant plus d'activités, et sur lequel la municipalité n'a pas d'autres projets dans les vingt prochaines années. Dans les communes de faible disponibilité foncière (types gdeville et périméto), la population doit présenter un niveau de diplôme plus faible que la moyenne, faute de quoi l'élite municipale de l'aménagement considère le risque conflictuel trop élevé et rejette ce type de projet.

Une configuration singulière est donc requise pour qu'une municipalité se montre intéressée par un projet de parc solaire. Cela explique pourquoi presque 80 % (370 communes sur 472) d'entre elles ont refusé les offres des opérateurs, qui pouvaient pourtant apparaître généreuses. En revanche, les élites municipales de l'aménagement séduites par un projet de parc solaire conditionnent leur soutien à son adéquation avec les formes d'aménagement jugées acceptables localement. Ce processus de sélection opère un tri en amont qui réduit en aval le risque de conflictualité. Cela ne veut pas dire que tout conflit est évité, mais il replace le choix à l'intérieur d'un pré-pensé de l'élite municipale de l'aménagement qui agrée ou rejette les parcs solaires à partir d'une délibération préalable.

L'élite estime en effet les risques qu'entraîne ce choix à partir de sa connaissance de la population et des ajustements qu'elle considère nécessaires, en première lecture, pour atténuer les perceptions négatives qu'engendrerait la localisation du parc solaire. Cette représentation des représentations spatiales de la population locale est le produit de sa socialisation aux vagues successives de migrants qu'ont connu une majorité de ces communes depuis la fin des années 1960. La croissance démographique attendue ou subie au lendemain de l'exode rural structure en partie l'accueil qu'a alors l'élite autochtone au pouvoir aux allochtones, en particulier au travers de la diffusion du capital d'autochtonie. Ces relations se compliquent du retour au pays des autochtones ou de leur descendance, socialisés à d'autres représentations spatiales suite à leur séjour dans des espaces urbains et bénéficiant d'une notoriété communale par leur appartenance au réseau de relations localisé. La structuration sociale de la population au moment où se présente le projet de parc solaire apparaît alors comme le produit des proximités sociales établies entre nouveaux et anciens, favorisées par la politique publique municipale formulée à l'adresse des allochtones, accélérées par d'éventuels conflits locaux d'aménagement, et facilitées par les proximités spatiales qu'engendre la morphologie sociale

de l'habitat. L'évolution de la composition des conseils municipaux reflète ces dynamiques de recompositions sociales et participe à la socialisation de l'élite municipale de l'aménagement aux représentations spatiales de la population. Des conflits peuvent alors survenir quand cette élite ne saisit pas les représentations spatiales potentiellement opposées à ce type d'aménagement dont est porteuse la dynamique de peuplement et de recomposition sociale de sa commune.

## Synthèse du chapitre

Ce chapitre montre que l'accueil favorable formulé à l'adresse d'un projet de parc solaire par l'élite municipale de l'aménagement s'inscrit dans un ordre local d'aménagement particulier à une commune. Étudier la formation de ces ordres permet de comprendre en partie dans quelle mesure chaque ordre est ou non à l'origine d'une opposition à un projet de parc solaire. L'édification d'un ordre local d'aménagement correspond à l'histoire de la structuration des représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement. Ses représentations sont à la fois le produit de l'expérience spatiale et sociale de ses membres, des apprentissages réalisés lors de l'exercice de l'activité d'aménagement et de leur socialisation aux représentations spatiales des différents groupes sociaux qui composent la population communale.

La structuration de ces représentations est étudiée au travers de l'histoire de trois communes déjà examinées dans la partie II de cette thèse, Saint-Michel, Moulès et Lions. Elles correspondent aux nombreuses municipalités intéressées par ces installations et qui ont connu un renouveau démographique depuis la fin des années 1960. Elles fournissent de cette façon une situation d'observation intéressante pour montrer les décalages, ou au contraire l'adaptation, de l'élite municipale de l'aménagement aux contraintes sociales, avérées ou potentielles, qu'entraîne la recomposition sociale d'un territoire. L'étude de leur démographie et de l'évolution de leur conseil municipal montre ainsi qu'il n'y a pas de relations mécaniques entre la recomposition sociale d'un territoire et celle de son conseil municipal. Ces anciens espaces ruraux comportent en effet des propriétés sociales qui ont organisé, et organise parfois encore en partie, les conduites électorales. L'accumulation par certains individus de ressources sociales localisées, appelées capital d'autochtonie, favorise le maintien au pouvoir des groupes les plus anciens et la création d'alliances avec d'autres groupes nouvellement installés.

La recomposition politique de ces territoires traduit alors en partie les relations qu'établit l'élite municipale autochtone avec les différents groupes qui, progressivement, viennent s'installer, et la prise en compte de nouvelles représentations spatiales dans les modes d'aménager. Le cas de Saint-Michel décrit une situation de fermeture de l'élite municipale aux allochtones. Elle s'explique par des conditions économiques locales améliorées précocement grâce à la localisation à proximité d'une industrie pourvoyeuse en ressources financières et en emplois. Cette autonomie économique participe du désintérêt de la majorité municipale pour les nouvelles populations qu'elle ne considère pas comme légitimes à décider de l'aménagement local. Cette déconsidération conduit le projet de parc au conflit. Par

opposition, Moulès souffre d'un exode rural prolongé. Il favorise un renouvellement précoce de son élite municipale par des autochtones de retour au pays, socialisés au mode de vie urbain des années 1970 et 1980, mais qui conservent néanmoins une représentation productive de l'aménagement communal. Cette élite se socialise ensuite aux représentations patrimoniales des allochtones par leur intégration au conseil municipal et au travers d'un conflit d'aménagement. Ces apprentissages orientent l'ordre local d'aménagement vers des modalités d'élaboration du parc solaire attentives à l'évitement des risques conflictuels. Le cas de Lions exprime les transformations que connaît un ordre local d'aménagement suite à une alternance politique. Ce nouvel ordre incite à redimensionner le projet de parc solaire à l'aune des valeurs que porte le groupe social qui compose la nouvelle majorité municipale. Mais, suite à l'alternance, l'absence de transmission des savoirs politiques locaux entre élites conduit le projet au conflit quand il n'est pas tenu compte des relations intercommunales dans lesquelles s'inscrit ce type d'aménagement.

Ces différentes trajectoires de socialisation de l'élite municipale de l'aménagement peuvent alors expliquer en partie l'évolution des ordres locaux d'aménagement, et en particulier leur mode d'indexation du risque conflictuel. Ainsi, plus l'élite municipale de l'aménagement présente des rapports sociaux favorisant sa socialisation à la diversité des représentations spatiales présentes sur son territoire, plus elle aura de chances d'éviter le surgissement de conflits. Inversement, des conflits surviennent lorsque l'élite municipale n'aurait pas ajusté son ordre d'aménagement à la diversité des représentations spatiales présentes sur son territoire communal.

## CONCLUSION DE LA PARTIE III

### **Des déterminants territoriaux à une approche par les ordres locaux d'aménagement**

L'exploration des processus qui participent à la localisation des centrales PV au sol révèle de nouveaux phénomènes concourant à expliquer la faible conflictualité des parcs solaires en région PACA. Le choix d'implantation, s'il a été orienté ou facilité par des contraintes géographiques, économiques ou démographiques, s'explique principalement parce cette installation correspond aux conceptions municipales de l'aménagement communal— ce que nous appelons un ordre local d'aménagement. Cet ordre va déterminer en partie la taille, mais également le substrat qu'occupe le parc. D'une certaine manière, l'accueil s'inscrit dans la continuité de l'aménagement communal, alignant sa conception aux canons de l'occupation locale de l'espace.

Au niveau statistique, un certain nombre de corrélations significatives indiquent des interdépendances entre le choix d'accueillir une centrale PV au sol et des caractéristiques socio-économiques communales. Notamment, la croissance démographique et un certain niveau budgétaire apparaissent discriminants pour expliquer l'intérêt des communes à l'accueil d'un parc solaire. Cependant, l'analyse statistique trouve ses limites dans la variété des contextes et stratégies dans laquelle prennent place les projets. L'accumulation des variables à mobiliser se confronte à la faiblesse des effectifs étudiés : avec seulement une centaine de communes intéressées par un projet, le croisement des données paraît, à partir d'un certain niveau de détail, peu représentatif, ce qui en réduit la portée descriptive.

Les régularités observées permettent néanmoins de dresser les premiers jalons d'une analyse plus qualitative des ressorts explicatifs d'une décision communale en faveur d'un parc solaire. Ce ne sont pas des critères extrapolitiques qui décident de ce type d'implantation, mais bien des visions, des cohérences d'aménagement du territoire, dans lesquels les parcs solaires trouvent une place aux yeux de l'élite municipale de l'aménagement. En effet, pour ce type d'aménagement, et au regard des processus de décentralisation des pouvoirs qui se sont opérés en France depuis le début des années 1980, et leur concentration au niveau communal, le premier niveau décisionnel se situe bien au niveau municipal. C'est bien à partir d'une décision favorable de l'exécutif que s'enclenche le processus d'élaboration du projet qui va prendre en compte les contraintes, et non l'inverse. Cette réflexion locale pourra aboutir à l'abandon du projet, ou à son ajustement. Il paraît donc nécessaire de partir du cadre cognitif et structural dans lequel s'établit la décision municipale d'aménagement pour en comprendre



les ressorts.

Élue par ses concitoyens, la majorité municipale représente un certain ordre d'aménagement de la commune au sein duquel il doit justifier l'intégration d'un parc solaire. Plusieurs modèles politiques conçoivent ainsi, pour des raisons différentes, un sens local à l'accueil de ce type d'aménagement. La théorie des cités imaginées par Luc Boltanski et Laurent Thévenot fournit des principes supérieurs communs que peuvent soutenir des collectivités pour établir un rapport au monde cohérent et justifiable au maintien d'une vie commune pour un ensemble d'individus différents. Les parcs solaires composent avec différentes natures de justifications (réduction des GES, financement de la collectivité, développement d'une industrie high-tech, développement économique...) et forment de la sorte un compromis, un assemblage, pour le bien commun. Ces styles de territorialisation constituent des ordres locaux d'aménagement, parce qu'ils renvoient à l'existence d'un sens local de l'aménagement communal dans lequel la centrale au sol prend une signification particulière.

Notre connaissance de cet objet d'aménagement, au travers des différents assemblages repérés, établit au nombre de cinq les différents ordres locaux d'aménagement susceptibles d'accueillir un parc solaire. Ils constituent davantage des idéaux-types, au sens de types purs qui ne retiennent qu'une signification univoque et demeurent des modèles de justification. Ils aident néanmoins à comprendre les conceptions générales de l'aménagement local. Néanmoins, dans le monde social réel, le pouvoir municipal apparaît plus composite dans l'utilisation de justifications. En fonction des publics, des situations ou de l'évolution du projet, il peut en mobiliser une pluralité afin de s'adapter aux intérêts et aux représentations des groupes concernés. Cependant, il ne peut pas dévier totalement du motif initial qui avait commandé la décision, au risque de ne plus correspondre à l'ordre d'aménagement qu'il promeut. La définition de cet ordre d'aménagement apparaît en partie déterminée par l'histoire de la formation des représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement, elle-même liée à la structuration des groupes sociaux qui résident sur le territoire communal. L'étude de cette structuration au travers l'histoire de trois communes dont les projets ont été ethnographiés éclaire les modalités de formation d'ordres d'aménagement accueillants aux parcs solaires.

### **Les modalités de formation d'ordres d'aménagement solaire**

Le choix effectué par l'élite municipale de l'aménagement en termes de substrat utilisé par le parc solaire discerne tout d'abord deux grands types de rapprochement à l'œuvre localement

entre le renouvellement démographique de la commune et la composition sociale du conseil municipal.

Pour ce qui est des projets situés sur des substrats anthropisés, l'ordre d'aménagement préconise la préservation des espaces naturels. L'élite municipale de l'aménagement a intégré ou est majoritairement composée d'élus aux représentations contemplatives et écologiques de ces espaces. Ces représentations sont davantage attachées aux populations d'origine urbaine ou plus diplômées que celles qui composent d'ordinaire les espaces ruraux. Le très faible niveau de conflictualité enregistré correspond à la conformation des parcs solaires aux normes d'aménagement prescrites par les institutions instructrices et aux modalités d'aménagement attendues par les catégories sociales les plus élevées des espaces sociaux locaux concernés, catégories qui sont celles s'opposant le plus souvent aux aménagements portant atteinte à leur cadre de vie.

Pour ce qui est des projets situés sur des substrats naturels, l'ordre d'aménagement autorise l'utilisation des espaces naturels. L'élite municipale de l'aménagement considère que ces espaces n'ont pas vocation à être protégés et sont disponibles pour occuper une fonction productive. Dans ce cas les projets semblent potentiellement conflictuels parce qu'ils risquent de contrevenir aux représentations patrimoniales des espaces naturels portées par des groupes sociaux davantage présents dans ces communes. Or, dans ce cas, seul environ un tiers des projets engendrent des conflits. L'histoire de la formation des ordres d'aménagement intéressés par un parc solaire sur substrat naturel explique alors en partie cette faible conflictualité, mais aussi parfois les situations conflictuelles.

Les communes intéressées par des parcs solaires sur substrat naturel étaient en effet des villages jusque dans les années 1970 où régnait ce qu'Henri Mendras appelle un « ordre social paysan ». Cette société paysanne s'est effondrée avec l'avènement du salariat et la diffusion de la culture urbaine qui a suscité une adhésion massive dans les campagnes. Cependant, le système électoral villageois, fonctionnant jusqu'à une époque tardive essentiellement à partir de la distribution du capital d'autochtonie, a lui souvent perduré, reconduisant au pouvoir une élite autochtone. Celle-ci a conservé les catégories paysannes de l'aménagement de l'espace, principalement orientées par la maximisation des plus-values foncières en fonction de la productivité attendue des sols. L'arrivée, parfois massive sur quelques décennies, de nouvelles populations n'a pas forcément renversé l'ordre politique en place, à la fois parce que les nouveaux arrivants ne font pas un groupe électoral en soi, ou parce qu'une partie d'entre eux peut partager les mêmes conceptions politiques que le pouvoir en place ou, enfin, parce qu'ils

sont souvent originaires de la commune et ont conservé ou construit des interdépendances avec le pouvoir municipal.

Chaque commune dessine alors une configuration singulière en fonction des agencements sociaux qui se sont opérés localement. Les dynamiques de structuration des nouveaux arrivants, parfois accélérées par des conflits précédents, l'hétérogénéité des différentes vagues de migrations et les proximités sociales qui peuvent s'établir avec les groupes autochtones, la socialisation de l'élite municipale de l'aménagement aux représentations spatiales des nouveaux arrivants ou l'histoire de l'aménagement de la commune, composent autant de facteurs à prendre en compte dans l'étude de la configuration sociopolitique des communes ayant choisi d'accueillir un parc solaire sur substrat naturel. Repenser l'ordre intéressé par un parc dans la trajectoire de sa formation permet de le replacer dans les processus de structuration sociale qui ont participé à son avènement, mais également dans ceux qui sont encore inaboutis ou latents au moment où se présente le projet. La connaissance de cette trajectoire renseigne en particulier sur les différents degrés de socialisation de l'élite municipale de l'aménagement au risque conflictuel lié à la diversité sociale que contiennent désormais ces communes. Ainsi, une approche par les ordres locaux d'aménagement, intégrant l'histoire de leur formation, permet d'identifier de nouveaux effets participant de l'atténuation de la conflictualité des parcs solaires.

### **Les effets des ordres sur les conflits d'aménagement**

Plusieurs effets peuvent être distingués. Par défaut, les ordres présents dans chaque commune opèrent un tri par leur adéquation ou non avec la forme générale d'aménagement que propose une centrale PV au sol. Ceux qui se montrent intéressés vont alors conformer la centrale à leur conception locale de l'aménagement. Ils s'exposent ainsi à des sources et des intensités conflictuelles différentes. Enfin, les dynamiques conjointes de formation des ordres d'aménagement et de la structuration sociale locale raréfient d'autant les situations conflictuelles.

#### Des ordres qui opèrent des tris

Si l'on considère que l'ensemble des communes des trois départements d'étude a été prospecté, seules en fin de compte 102 sur les 472 se sont montrées intéressées par ce type d'aménagement. 78 % des communes l'ont donc refusé, parce qu'il ne correspondait pas à leur conception de l'aménagement local. De ces cas, l'élite municipale de l'aménagement évalue cette offre et la rejette. Cela ne veut pas dire que l'ensemble de ces communes l'ont

refusé pour une même raison. Mais parmi ces raisons, la question de la réception sociale locale est un élément important dans la décision, comme l'ont montré certains de nos cas d'étude. Par exemple à Moulès, le maire pense les conditions de réception nécessaires au moment où le projet lui est soumis, conditions sans lesquelles il ne peut donner son approbation. Il y a donc une forme d'évaluation de la conflictualité que pourrait provoquer un parc solaire dans l'espace social local, évaluation qui conduit la majorité des communes à refuser ces projets. Les opérateurs n'insistent pas davantage face aux craintes ou aux doutes d'une municipalité : en premier lieu parce qu'il y a une demande potentielle très importante, les vastes terrains exposés au sud ne manquant pas ; ensuite parce qu'ils ont besoin d'un soutien politique municipale pour réaliser le projet ; et enfin parce qu'ils souhaitent eux aussi éviter le conflit. L'évaluation politique en amont, conjuguée aux attentes des opérateurs, agit comme un filtre qui retient essentiellement les communes qui apprécient positivement la réception locale que peuvent susciter ces aménagements. C'est sans doute une des différences majeures des parcs solaires avec les éoliennes, qui n'ont pas autant de choix d'implantation (elles nécessitent un minimum de vent), concentrant sur quelques communes l'intérêt des opérateurs, d'autant plus en situation de concurrence et donc forcément moins inquiets des doutes que peut formuler localement l'élite municipale de l'aménagement à l'égard des éoliennes.

Cela ne veut pas dire non plus que les ordres locaux d'aménagement évitent toutes les situations conflictuelles. Des conceptions locales de l'aménagement peuvent être aveugles aux risques conflictuels, ou vouloir instrumentaliser un parc solaire pour opérer une forme de domination à l'égard de certains groupes sociaux, comme on a pu le voir dans l'exemple de Saint-Michel. De même, les opérateurs n'ont pas la même acuité face au risque de conflit, certains étant davantage prêts à l'affronter, notamment les grands groupes français de production d'électricité ou leur filiale, quand d'autres souhaitent l'éviter à tout prix. Les ordres réalisent donc un tri à un niveau global qui participe à la raréfaction des situations conflictuelles, mais ne sont pas suffisants en soi pour éviter toutes formes de conflits.

#### Des ordres orientant la forme des projets et leur exposition au conflit

D'autres effets des ordres locaux d'aménagement sont identifiables, mais cette fois dans l'élaboration même des projets, une fois les communes déclarées candidates. Comme on a pu le voir, les ordres accueillent favorablement des formes d'aménagement qui correspondent aux représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement. Les formes promues vont ainsi exposer de manière différenciée les projets au risque conflictuel.

Les ordres locaux d'aménagement civique-marchand et marchand-domestique conçoivent leur projet dans un espace communal limité, où chaque parcelle s'insère dans des liens sociaux de voisinage qu'il convient de ne pas troubler. La localisation et le dimensionnement des projets font appel à un sens de la mesure de l'aménagement qui élabore sa forme dans un rapport d'équivalence avec les autres usages de l'espace, et en particulier l'agriculture. Le parc ne peut donc pas être surdimensionné, sinon dans un terroir de grandes exploitations. Or, en PACA, les superficies agricoles restent limitées comparées à d'autres régions. Les projets réalisés dans les communes où dominent ces ordres auront des superficies situées autour de la médiane des projets (15 ha). La taille des projets étant un facteur conflictuel (cf. chap. 2), ces ordres limitent ce type d'exposition. Pour autant, le risque de conflit n'est pas évité, et dépend de la socialisation de l'élite municipale de l'aménagement aux représentations patrimoniales des nouvelles populations. Dans l'ordre marchand-domestique, la plus faible implication de l'élite dans l'élaboration du projet peut augmenter l'exposition au risque conflictuel. Plus intégrée à l'équipe-projet dans l'ordre civique-marchand, sa connaissance des acteurs locaux et sa fonction d'interlocuteur local dans les médiations qu'occasionne la territorialisation des parcs solaires augmentent la pacification des projets.

À l'inverse, l'ordre industriel du renom, au travers de son ambition identitaire et politique, promeut de grands projets plus soumis au risque de conflits. À la différence de l'ordre civique-marchand, le risque ne vient pas de groupes ou d'acteurs situés à l'intérieur des frontières communales, mais plutôt de l'extérieur. Le soutien dont bénéficie le projet dans la population communale peut conduire l'équipe-projet à mésestimer les risques émanant d'acteurs supracommunaux, à l'instar des associations de défense de l'environnement départementales et régionales ou d'institutions publiques dont l'avis défavorable n'a pas été pris en compte dans l'instruction préfectorale. L'exemple de Lions illustre par exemple la cécité de l'équipe-projet face à ce risque, encouragée par l'engouement local que manifeste la population à l'endroit du parc solaire.

Enfin, l'ordre d'aménagement écologique oriente vers une forme d'aménagement suscitant une réception pacifiée des parcs solaires. Très peu de conflits ont été observés lorsqu'ils prennent place sur des substrats anthropisés. L'évitement du conflit est coextensif à cet ordre. L'ordre conforme les parcs aux normes d'aménagement prescrites par les autorités instructrices et aux modalités d'aménagement attendues par les catégories sociales les mieux dotés en capitaux culturels. Parce que ces profils sont surreprésentés dans les mobilisations environnementales (Yankelovich Group, 1990 ; Faburel, 2003) ou fournissent aux

mobilisations des personnes ressources déterminantes (Le Floch, 2000), leur mobilisation est d'autant plus neutralisée qu'ils sont souvent les principaux promoteurs de cet ordre, soit en tant que groupe structuré et reconnu par la municipalité, soit en tant que représentants élus intégrés à l'élite municipale de l'aménagement. Le conflit surgit lorsque le caractère anthropisé du substrat est sujet à controverse : son abandon ancien a pu fournir des habitats à des espèces écologiques protégées. L'atteinte à ces habitats peut alors susciter l'opposition des associations de défense de l'environnement supracommunale.

### Des ordres qui raréfient les situations conflictuelles

Enfin, tri et conformation raréfient les situations conflictuelles. En effet, l'émergence d'un conflit communal lié à l'implantation d'un parc solaire nécessite à la fois la structuration d'un groupe social défendant un ordre d'aménagement concurrent, mais également la faible attention de l'élite municipale à la constitution de groupes sociaux dans l'espace social local, aux visions divergentes de l'aménagement communal. Là encore, cela ne veut pas dire que cette situation n'arrive jamais, l'exemple de Saint-Michel est là pour en témoigner. Mais elle a d'autant moins de chance de surgir que l'élite municipale et l'opérateur sont socialisés aux risques conflictuels. Elle nécessite que tous deux soient aveugles à ces questions, ce qui paraît d'autant plus rare que les premiers ont déjà pu connaître des conflits sur leur commune, et que beaucoup des seconds ont éprouvé des conflits dans la mise en œuvre de projets éoliens.

Ainsi, replacer la territorialisation des parcs solaires à l'intérieur des processus sociaux d'aménagement ordinaire des communes permet de révéler des effets qui expliquent en partie leur faible conflictualité, tout en pointant des formes spécifiques d'exposition qui n'évacuent pas leur possibilité.



## CONCLUSION GÉNÉRALE

### **Une faible conflictualité des projets de parcs solaires expliquée par une accumulation d'effets pacificateurs**

Un certain nombre de mécanismes et d'effets ont été repérés dans les différents niveaux macro, meso et micro, susceptibles de participer à la faible conflictualité des parcs solaires observée en région PACA. Leur repérage a constitué le fil rouge de cette étude : histoire de la politique nationale de soutien, évolution de l'opinion sur le PV, mode de constitution de la filière, processus d'élaboration de l'objet d'aménagement, politiques et modes locaux d'instruction, modes d'ajustement en fonction du contexte communal, histoire politique et sociale des communes intéressées. Ils représentent à ce stade un ensemble de répercussions cumulées. On peut en estimer l'incidence sur le niveau de conflictualité des parcs solaires, mais ils ne constituent pas encore un résultat directement lisible. Pour établir une cohérence entre ces éléments disparates, on repartira des structures politique, économique et institutionnelle identifiées dans les deux premiers chapitres, pour ensuite déplier un processus historique localisé qui explique le phénomène de pacification observé, mais aussi ses variations conflictuelles possibles.

### Une filière des parcs solaires en partie structurée par le passif éolien

Lors de la période précédant le soutien au PV, le gouvernement avait conjugué l'instrument du tarif d'achat garanti avec une réglementation avantageuse pour les grands systèmes de production, afin de conformer la filière éolienne au modèle de production massif et centralisé des grands groupes nationaux de production d'électricité. Ce modèle permettait à la fois de répondre aux engagements européens en matière de mix énergétique et d'intégrer au sein de ces groupes l'expertise et les capacités de production pour faire d'eux des acteurs des EnR performants à l'export. Quelques PME spécialisées dans l'éolien, défendant un modèle énergétique alternatif, sont néanmoins arrivées à profiter de ces développements, en adoptant leurs principes industriels. En 2004, au moment où s'annonce l'ouverture d'un marché national du PV basé sur un instrument similaire à celui de l'éolien, les grands groupes nationaux semblent donc bien positionnés pour dominer à nouveau ce secteur d'activité, sous réserve d'une concurrence des nouvelles PME éoliennes et de leur résistance au rachat par les grands groupes.

Les deux ans qui séparent l'annonce de la mise en place de l'instrument permettent aux acteurs dominants de se préparer. Mais le futur marché du PV présente des particularités et des incertitudes qui entravent une reproduction à l'identique de la séquence précédente. Le



PV n'est pas l'éolien et, notamment, les tarifs d'achat valorisent des procédés de production sur toiture, moins adaptés à des productions massives. Les parcs solaires qui sont réalisés à cette époque dans des pays voisins, plus avancés dans le développement du PV, peuvent toutefois indiquer aux opérateurs une orientation possible d'un développement de la filière autour de procédés de production massive.

Le soutien public plus important apporté aux installations sur toiture profite malgré tout aux grands groupes, dont les infrastructures organisationnelles facilitent la constitution d'une offre intégrée, mais aussi à de nombreux autres acteurs, et notamment les PME de l'éolien ou de nouvelles entreprises spécialisées dans le solaire. Les premiers parcs solaires, sous forme d'installations de production massive d'électricité, ne voient le jour qu'à partir de 2008, dans des proportions limitées. Le tarif d'achat garanti, moins avantageux pour ce niveau de puissance installée, n'est pas favorable à ce procédé de production, d'autant qu'il requière un temps de réalisation plus long. Mais, ces installations souffrent surtout d'une absence d'encadrement administratif, qui rend incertaine leur mise en œuvre, alors qu'elles engagent des capitaux importants.

Il faut attendre 2008 pour qu'un département précurseur, les Alpes-de-Haute-Provence, invente des instruments d'action publique instaurant un cadre réglementaire stabilisé qui attire et forme les opérateurs. Cette politique territoriale volontariste est inspirée à la fois par la recherche de nouvelles voies de développement qui cherchent à combattre le déclin économique de ce département et par l'expérience éolienne précédente, assombrie par de nombreux conflits. La faible densité démographique et le caractère collinaire de cet arrière-pays offrent également un cadre géographique et social propice à ces installations. Les opérateurs, venus en nombre, s'intéressent alors rapidement à l'échelle régionale, orientés par l'attitude des pouvoirs publics de chaque département dans la promotion ou non de normes d'instruction stabilisées. Deux autres départements se montrent alors proactifs, les Bouches-du-Rhône et le Var, adaptant à leur contexte territorial cette forme d'aménagement. Les trois départements vont ainsi accueillir, jusqu'à fin 2012, 86 % des projets identifiés au niveau régional.

Toutefois, les obstacles réglementaires et la fluctuation des tarifs d'achat garanti ont sélectionné les opérateurs, en fonction des difficultés rencontrées ou des intérêts attendus pour ces investissements. Deux grands types d'opérateurs émergent de ce processus de sélection, dont les contextes d'élaboration spécifiques ont participé à la définition de leur mode de conception des projets.

D'une part, les grands groupes français de production d'électricité ou leur filiale héritent d'une offre abondante de terrains qui leur fait préférer ceux sur substrat anthropisé considérés comme les moins conflictuels. Ils ont ainsi moins l'occasion de réaliser les apprentissages spécifiques aux risques d'opposition que suscite la localisation des parcs solaires dans les espaces naturels, préférant maintenir les approches juridiques établies lors de leur expérience éolienne. Leur exposition à la conflictualité dans ce cas est d'autant plus forte qu'ils développent des projets de plus grande dimension que les autres opérateurs.

D'autre part, les entreprises des EnR, plus démunies en attaches locales, doivent fabriquer leur propre opportunité de développement par investigation des territoires pressentis et démarchage des acteurs locaux. Ils ont principalement accès à des substrats naturels dont la destruction les oblige à articuler l'aménagement aux spécificités locales. Cette attention redoublée aux lieux et aux groupes et acteurs locaux participe à la réduction des conflits. Cependant, les modalités de consultation des populations locales distinguent les entreprises plus anciennes, ayant vécu des expériences de territorialisation d'éoliennes, et celles plus récentes, créées à l'occasion de l'émergence du PV, qui en sont dépourvues. Si les premières ont capitalisé cette expérience par des procédures de concertation normalisées, les secondes préfèrent éviter la médiatisation de leur projet et investissent davantage dans une élaboration discrète des projets.

Suite à la baisse des tarifs d'achat garanti promulguée après le moratoire décidé en décembre 2010, les grands groupes désinvestissent globalement ce segment de marché. Ils élaborent essentiellement des projets en réponse aux appels d'offres nationaux, sans que les volumes des projets retenus n'atteignent ceux précédant le moratoire. À l'inverse, les entreprises des EnR continuent à investir en dehors des appels d'offres, et apparaissent à partir de 2012 comme les principaux acteurs de ce segment de marché. La structuration de ce sous-champ de la production massive d'électricité ne suit donc pas la même trajectoire que celui observé pour l'éolien. Notamment, la spécialisation des opérateurs sur des substrats d'implantation distincts, anthropisé pour les grands groupes et naturel pour les entreprises de EnR, se double des apprentissages réalisés dans l'éolien pour établir des rapports spécifiques à la conflictualité.

Enfin, si le PV jouit d'une image positive dans l'opinion jusqu'en 2010, notamment parce qu'il est associé à la modernité et à une production électrique propre, les revirements médiatiques dont il est l'objet complexifient ce domaine de connaissances et d'analyses peu démocratisé en France jusqu'ici. L'incertitude qui entoure depuis lors le PV ne provoque pas

forcément son rejet, mais renforce son insaisissabilité, et donc sa mise à distance, dans l'attente d'une stabilisation des connaissances sur le sujet. Ce brouillage des perceptions a eu pour effet le retrait massif des particuliers dans l'achat d'installations individuelles. Pour les parcs solaires, les perceptions péjoratives associées au PV entraînent la dissimulation d'installations dont la visibilité était jusqu'ici relativement assumée.

#### Une situation d'observation interdépartementale providentielle

Dès lors, la présence en nombre d'opérateurs, l'effet d'aubaine du découplage entre le maintien d'un niveau élevé des tarifs d'achat garanti et la baisse des coûts des équipements, ainsi que l'instauration d'un cadre réglementaire stabilisé, ont encouragé des campagnes de prospection sans précédent dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var. De 2008 à 2012, il paraît probable que les opérateurs ont approché leurs 472 communes, parmi lesquelles 102 se sont montrées intéressées par un parc solaire. Cette situation offre une configuration d'étude opportune pour questionner les ressorts d'une décision communale en faveur de ce type d'équipement.

L'étude des variables spatiales n'éclaire qu'en partie les processus qui participent à la localisation des parcs solaires. La densité démographique, l'absence de contraintes réglementaires environnementales ou la présence d'un poste source, pour ne citer que les plus structurantes, guident ou facilitent la recherche par les opérateurs de zones d'implantation propices, mais elles ne permettent pas d'expliquer l'exclusion ou la sélection de certaines communes, sauf en ce qui concerne les espaces de contraintes environnementales majeures. Ces choix relèvent en tout premier lieu d'une décision favorable de l'exécutif municipal. Celle-ci s'appuie sur ce que nous appelons un ordre local d'aménagement, qui associe une représentation considérée acceptable de l'usage des sols avec l'accueil d'aménagements ou d'équipements types, et selon des styles de territorialisation définis localement. Les ordres des municipalités prospectées par les opérateurs réalisent un tri en jugeant de leur adéquation ou non avec la forme d'aménagement que propose un parc solaire. Cinq ordres locaux d'aménagement favorables à un parc solaire peuvent être distingués. Ils réclament des configurations spécifiques, décrits sous la forme d'idéaux-types qui associent des représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement, ainsi que des caractéristiques socioéconomiques et géographiques communales avec des formes particulières de parc solaire (superficie, substrat occupé, niveau de dissimulation). L'intégration des projets au sein d'ordres locaux adaptés inscrit ces installations dans la continuité de l'aménagement communal, alignant leur conception aux canons de l'occupation

locale de l'espace.

### Les effets pacificateurs de l'instruction multipartenariale

Seuls les projets considérés par les municipalités comme potentiellement intégrables à leur ordre local d'aménagement sont donc proposés à la pré-instruction départementale. Le regroupement des exigences des institutions locales associées à cette phase assure une sélection des projets, écartant en partie ceux dont les conséquences spatiales les exposent le plus au risque conflictuel. Cette pré-instruction suggère aussi aux opérateurs des ajustements, notamment environnementaux ou paysagers, dont la réalisation prévient en partie l'opposition des associations de défense de l'environnement. Moins partenarial dans le Var, le dispositif approuve proportionnellement davantage de projets, ce qui multiplie en aval les situations conflictuelles.

Ces accompagnements interinstitutionnels départementaux visent à soutenir un bien commun local, qui prend dans chaque département une forme spécifique en fonction des configurations institutionnelles héritées. Ce bien commun s'appuie sur la formulation de récits acceptables d'aménagement du territoire, sans lesquels les acteurs publics ne peuvent légitimement s'impliquer. Ils fournissent des justifications qui renforcent celles promues par les ordres municipaux d'aménagement et participent à la légitimation des projets.

### Des pratiques d'ajustement rapportées au risque conflictuel

Une fois les projets pré-validés au niveau préfectoral, les concepteurs peuvent les ajuster aux contextes locaux. Durant la phase de construction de l'opportunité du projet, la formalisation d'un accord entre maires et opérateurs, auxquels se joint parfois le(s) propriétaire(s) du terrain, vient clôturer un processus d'identification réciproque et de refus des autres postulants. L'ambition du projet et sa localisation déterminent des atteintes potentielles ou avérées à l'environnement et aux pratiques sociales, pour lesquelles il a fallu s'entendre sur des moyens d'atténuation ou de résolution. À l'aune de cette conception partagée, l'équipe-projet ainsi formée se répartit les rôles et les tâches nécessaires à leur mise en œuvre. Trois modèles d'élaboration distincts caractérisent des dispositions différentes à l'ajustement des projets, facteurs de réduction ou d'aggravation de la conflictualité.

Les grands groupes nationaux ou leur filiale intéressent des maires à la recherche d'opérateurs fiables et relativement autonomes. Moins sensibilisés aux nouveaux risques conflictuels liés à la présence récente de populations aux pratiques contemplatives de la nature, ils conçoivent les parcs solaires comme des opérations d'aménagement conventionnelles. La

territorialisation s'effectue au travers d'une division du travail relativement stricte : l'opérateur prend en charge les conceptions techniques et administratives ; le maire assure l'intégration sociale de l'aménagement en s'assurant de la réception positive du projet par les groupes avec lesquels il est en lien. Une fois élaboré à huis clos, le projet est présenté à la population, moins pour recueillir une maîtrise d'usage susceptible d'ajuster le projet que pour rendre compte de l'activité de la municipalité et constituer des preuves de concertation en cas de contentieux. Dans cette configuration organisationnelle, l'utilisation de substrats naturels augmente fortement le risque conflictuel pour deux raisons. D'une part, l'opérateur privilégie la sécurisation juridique de son projet aux dépens de son ajustement avec les représentations spatiales des groupes et acteurs concernés par son implantation. D'autre part, le conflit est davantage perçu par le pouvoir municipal comme un rapport normalisé entre groupes sociaux concurrents, dont la régulation sera prise en charge par les règles tacites de médiation, que l'élite municipale de l'aménagement pense encore en vigueur localement.

Les entreprises des EnR spécialisées dans le solaire suscitent davantage l'intérêt de maires plus souvent socialisés au conflit et à la complexité de l'ajustement des projets d'aménagement. Essentiellement guidée par l'évitement du conflit, l'activité de l'équipe-projet se concentre sur la réduction des conséquences du projet, en négociant directement et discrètement avec les groupes et acteurs concernés. Les discussions publiques sont ici perçues comme des lieux potentiels de rassemblement des personnes concernées qui risquerait de faire du projet un problème public. Cette architecture d'élaboration réclame une connaissance précise des groupes et acteurs potentiellement concernés, à réactualiser en fonction des actions menées dans les différents espaces de discussion et de l'évolution des positionnements, au risque de dévoiler des manœuvres alors potentiellement source de conflits.

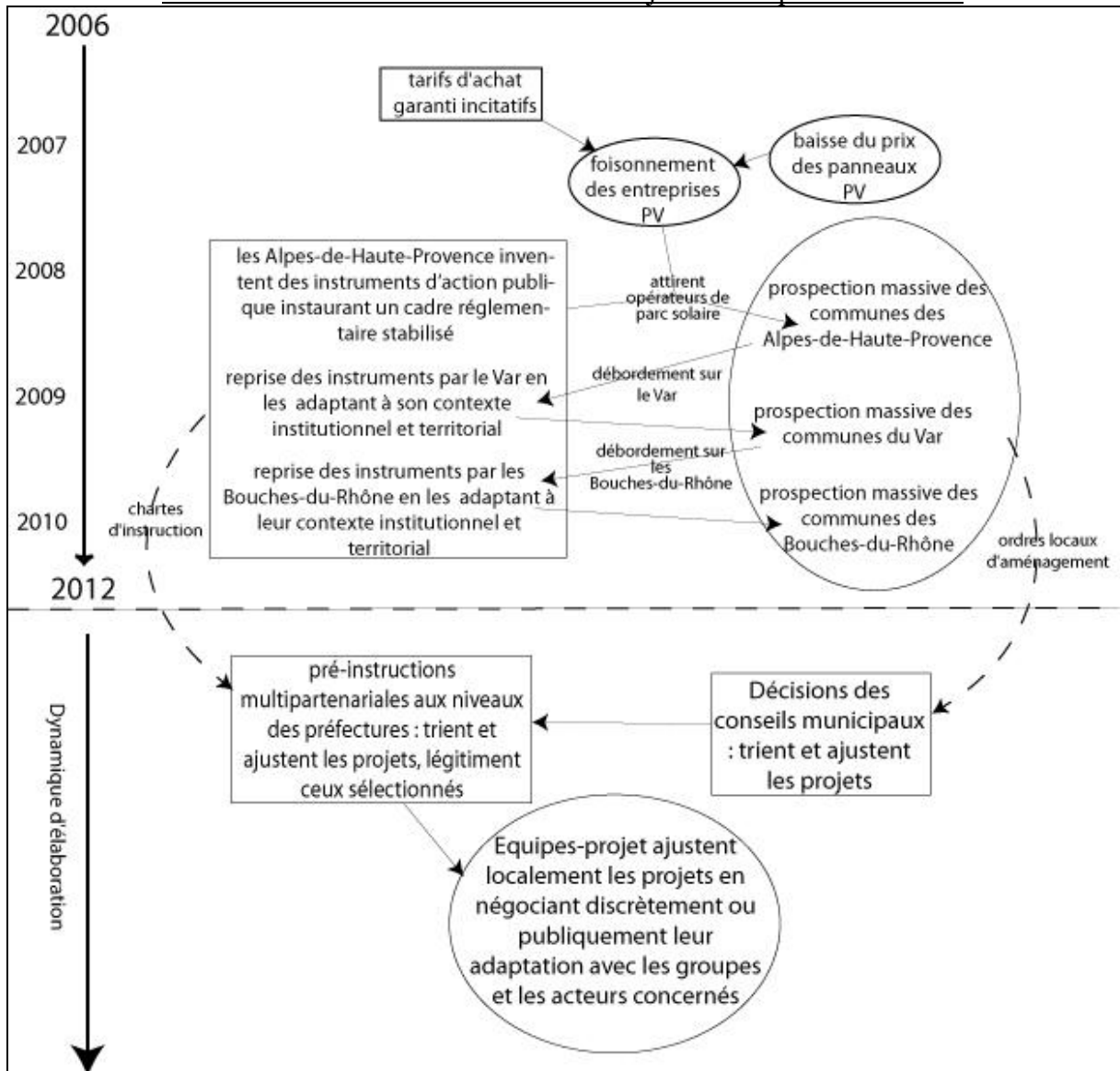
Les entreprises des EnR issues de l'éolien retiennent également l'attention des maires socialisés au conflit, mais l'expérience éolienne précédente leur fait privilégier les discussions publiques pour ajuster les projets. Elles permettent de recueillir les valeurs et usages de l'espace portés par des groupes sociaux « éloignés » du pouvoir municipal. En effet, si l'élite municipale de l'aménagement peut traduire spatialement les demandes des groupes sociaux qui lui sont proches, elle se sait plus distante des nouveaux venus sur sa commune, avec lesquels des conflits ont pu déjà avoir eu lieu. Ces discussions permettent à la fois de saisir leurs attentes vis-à-vis du projet et de répondre à leur demande de concertation. Le projet doit en contrepartie être ajusté à leurs demandes au risque d'activer leur mobilisation.

Deux grands modes d'élaboration se distinguent alors en termes d'atténuation de la conflictualité. L'un se base sur la légitimité politique et technique des projets, principes qui justifient un dégageant des contingences d'ajustements. Situés sur des substrats anthropisés, les projets ont peu de chance de susciter des oppositions, car ils correspondent à une forme normalisée de localisation. En revanche, lorsqu'ils convoitent des substrats naturels, ce mode d'élaboration multiplie leur exposition à la conflictualité. L'autre, orientée principalement à partir de l'évitement du risque conflictuel, prévient davantage son surgissement. Ces choix d'élaboration reviennent à l'élite municipale de l'aménagement, ou parfois au propriétaire privé, au travers de la sélection des opérateurs. Ils sont guidés en grande partie par leur socialisation à des conflits d'aménagement antérieurs, le plus souvent provoqués par l'arrivée de nouvelles populations, dont le rapport aux espaces naturels est davantage guidé par des représentations et usages contemplatifs.

#### Une succession de mécanismes de tri et d'ajustement

Dès lors, cinq mécanismes de tri et d'ajustement s'entrecroisent pour potentiellement réduire les charges conflictuelles des projets (schéma 10). En premier lieu, la courte séquence de soutien politique au PV, qui n'avait pas imaginé l'administration de ses formes de production massive, profite à un département qui tire parti de son apprentissage de la conflictualité éolienne pour penser l'encadrement de l'aménagement des parcs solaires. En deuxième lieu, les opérateurs sont pour une part sensibilisés au risque conflictuel et conçoivent des modes d'élaboration idoines ou bénéficient d'une offre foncière facilitant son évitement. Attirés par un cadre administratif départemental stabilisé, les opérateurs se forment localement à des modes de territorialisation pacifiés, puis se diffusent dans les départements limitrophes ayant adopté des normes d'instruction similaires. Troisièmement, les municipalités sollicitées par les opérateurs, effectuent une délibération préalable qui sélectionne et conforme les projets aux modes d'aménagement jugés acceptables localement. Quatrièmement, l'évaluation multi-partenariale départementale prévient en partie les conflits environnementaux et participe à la légitimation des projets sélectionnés. Enfin, les opérateurs socialisés au risque conflictuel ajustent les projets en négociant discrètement ou publiquement des adaptations avec les groupes et acteurs concernés.

Schéma 10 : des mécanismes de tri et d'ajustement qui se succèdent



Dès lors, replacer la territorialisation des parcs solaires à l'intérieur d'un processus historique de développement localisé permet de révéler les effets cumulés de filtrage et d'ajustement qui expliquent leur faible conflictualité, tout en pointant des formes spécifiques d'exposition qui n'évacuent pas la possibilité du conflit. Ce résultat nuance les analyses qui, constatant leur accroissement, les associent à l'extension et à l'accélération des changements territoriaux et leur confèrent un rôle essentiel dans « les mécanismes de gouvernance des territoires, en contribuant aux dynamiques territoriales et à l'expression démocratique des oppositions » (Torre, 2011). Notre étude conduirait à un renversement de cette perspective, et ce à deux niveaux.

D'une part, les parcs solaires, alors qu'ils ont des conséquences spatiales notables du point de vue de l'importance des surfaces occupées, de la destruction des espaces naturels, de l'atteinte

aux paysages ou de l'usage monofonctionnel du territoire, n'apparaissent pas comme des aménagements structurellement conflictuels. L'étude confirme cette idée en mesurant non pas la conflictualité générale d'un territoire, mais en la rapportant à un seul type d'aménagement, au regard de l'ensemble des projets s'y rapportant sur une période et un périmètre définis. Ce résultat appelle ainsi une mesure plus circonscrite de la conflictualité en la reliant plus précisément aux caractéristiques de chaque aménagement.

D'autre part, notre étude indique la présence de nombreux mécanismes de réduction du risque conflictuel tout au long du processus d'élaboration d'un aménagement. Ils manifestent l'intégration différenciée de ces risques par les acteurs chargés de la territorialisation des aménagements. Ils rendent compte particulièrement des effets d'apprentissage, réalisés lors des expériences vécues dans la territorialisation d'aménagements, et capitalisés à travers la diffusion de ces expériences au sein de réseaux thématiques institutionnels et professionnels. Le caractère territorialisé de ce processus semble amplifier les apprentissages collectifs observés. Le partage par un ensemble d'acteurs disparates de conditions environnementales et sociopolitiques similaires aurait ainsi facilité la constitution de cette expertise. Cet ensemble d'acteurs formerait une organisation informelle localisée qui, des instructeurs aux opérateurs en passant par les élus, partage des objectifs communs et des moyens d'action coordonnés pour prévenir les conflits, ce afin de faciliter le développement des parcs solaires en région PACA. La constitution de cette coalition d'acteurs localisée trouverait son origine dans la convergence des nombreuses expériences conflictuelles d'aménagement qu'a connues la région, la nécessité de certains de ses territoires de trouver de nouvelles sources de financement, et de la plasticité formelle et cognitive qu'offriraient les parcs solaires. Cette autonomisation de l'action publique territoriale rencontre néanmoins des limites dans sa dépendance à une politique nationale, reprenant la main au travers d'appels d'offres et de la fixation d'un tarif d'achat garanti désincitatif pour ces procédés d'installation, et par sa relation aux grands groupes français de production d'électricité, plus autonomes dans la définition de leur pratique de territorialisation des installations de production massive d'électricité.

## **Des réflexions articulées aux différentes disciplines questionnant les transformations territoriales**

### Une approche qui (re)questionne la notion de conflit

On l'a vu, comprendre les raisons pour lesquelles les parcs solaires engendrent moins de conflits que d'autres aménagements similaires réclamait de définir l'objet « conflit ». Or, en



fonction des focales utilisées, la notion se révèle plus polymorphe qu'il n'y paraît.

En premier lieu, la nécessité de se doter d'outils de mesure pour apprécier le niveau de conflictualité des parcs solaires nous a fait privilégier les travaux réalisés par l'équipe d'André Torre. Pour ces chercheurs, le passage de la tension au conflit se manifeste par la publicisation du désaccord. Ce critère a permis de quantifier les projets identifiés sujets à conflit et d'objectiver, à partir de cette définition, leur faible niveau de conflictualité à l'échelon interdépartemental. Cette approche s'appuie néanmoins essentiellement sur les manifestations publiques de désaccord des populations et des acteurs confrontées aux changements spatiaux qu'induit un aménagement.

La perception que les équipes en charge de la réalisation des projets ont du conflit a nuancé cette première approche. Les manifestations publiques de désaccords ne sont pas forcément comprises par les équipes-projet comme des situations conflictuelles, tant qu'il est possible d'y remédier. Une part importante de leur activité consiste justement à rechercher les modalités pour résoudre ces désaccords, considérés alors comme des tensions. En revanche, le contentieux administratif à l'encontre du projet signe une rupture de l'ordre relationnel établi entre l'équipe-projet et les populations ou acteurs concernées. Le contentieux déplace la discorde en dehors du contexte local en faisant appel à un ordre extérieur, le tribunal. En arrêtant la possibilité de médiations directes, il traduit, plus particulièrement pour l'opérateur, le passage à une situation conflictuelle. La conversion de la médiation sous une forme juridique signifie en effet aussi une volonté de faire échec au projet et donc de porter atteinte à l'intégrité économique de l'opérateur en rendant caducs les investissements qu'il a jusqu'ici réalisés. En réaction, il risque d'investir également le conflit juridique, provoquant une escalade des procédés contentieux et l'éloignement d'une résolution directe des désaccords.

Enfin, l'élite municipale de l'aménagement examine un projet d'aménagement au regard des conflits qu'il risque de susciter, des moyens de leur anticipation ou de leur évitement. Elle est pour cela guidée par sa connaissance des représentations spatiales des groupes et acteurs locaux ou intervenant sur son territoire. Le conflit est donc d'abord ici un risque conflictuel, au sens d'une catégorie politique qui permet de peser une décision au regard des préjudices et des bénéfices politiques qu'elle peut en attendre. Le conflit en tant que tel est ensuite une relation sociale, au sens des rapports sociaux qu'il réactualise ou qu'il structure entre les différents groupes d'un territoire donné. Il peut dès lors être une source de socialisation de l'élite municipale de l'aménagement aux nouvelles représentations spatiales de sa population, socialisation qui modifiera son ordre local d'aménagement. Il peut aussi signer la fin de son

emprise sur les affaires municipales en conduisant à la mobilisation, puis à l'organisation de groupes concurrents, devenus majoritaires et aspirant à prendre en main les destinés de la commune.

Manifestation publique de désaccord, contentieux juridique, catégorie politique ou relation sociale, ces quatre catégorisations du conflit questionnent l'intérêt d'arrêter une définition univoque du conflit d'aménagement. Elles invitent à l'appréhender comme une catégorie relative dont le bornage se déplace en fonction des acteurs et des situations.

### Une contribution à la sociologie de l'aménagement et des aménageurs

L'activité d'aménagement de l'espace et le groupe social des aménageurs ne constituent pas un champ d'étude à part entière dans les sciences sociales, et encore moins au sein de la sociologie. La sociologie urbaine, sans doute la plus proche de cette thématique, attachée à l'étude des phénomènes sociaux localisés, se concentre peu sur les fondements et les modalités sociales de la conception des aménagements. Ce champ est davantage investi par la géographie et les sciences de l'aménagement, mais le plus souvent au détriment de la dimension sociologique. La science politique, *via* l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, qu'elles soient d'aménagement ou concourant à la mise en œuvre d'aménagements, apporte des clés de lecture en termes de jeux d'acteurs et des effets associés, à partir notamment des recompositions sociopolitiques engendrées par les réformes territoriales. L'anthropologie sociale, plus proche dans son objet de la sociologie, permet de comprendre la forme des espaces aménagés par l'homme à partir des schèmes culturels des sociétés étudiées, mais n'investiguit pas les phénomènes sociaux gouvernant leur élaboration.

Notre apport en la matière se situe au niveau de la documentation et de l'interprétation de l'activité d'aménagement, c'est-à-dire comme activité de discussion et de négociation avec les groupes sociaux et acteurs potentiellement concernés par les conséquences d'un aménagement. Il s'inscrit dans la poursuite des études cherchant à combler « la rareté des travaux qui, dans le champ urbain, questionnent l'activité de négociation » (Thomassian, 2009 : 187), ou, pour d'autres, « la faiblesse empirique et théorique des connaissances sur la dynamique et les mécanismes des projets d'aménagement dans [un] contexte de changement » (Arab, 2007 : 155). Deux niveaux d'analyse contribuent sinon à forger ce champ au sein de la sociologie, au moins à participer au débat interdisciplinaire que suscite l'activité d'aménagement.

### *Vers un aménageur acteur collectif dans la territorialisation des projets ?*

La littérature a déjà montré les changements organisationnels qui ont touché l'activité

d'aménagement avec la complexification des enjeux urbains (Arab, 2007). Cette activité apparaît en tension entre d'une part une forme de division sociale du travail, liée à la spécialisation accrue qu'entraînent la diversification et la multiplication des acteurs prenant part au projet, et d'autre part l'intégration, au moment de la conception et de la réalisation des projets, des enjeux sociaux de construction, de gestion et d'usage que soulève l'aménagement. Entre délégation et intégration, le degré de cohésion des équipes-projet paraît, dans notre recherche, dépendant de leur perception préalable du risque conflictuel.

Le caractère intégré des équipes-projet apparaît ainsi comme une forme organisationnelle souhaitant éviter le conflit. Dans ce cas, élus et opérateurs peuvent être considérés comme un acteur collectif menant le projet à la manière de ce que John Dewey nomme une « enquête sociale ». Celle-ci consiste à explorer les modalités qui permettent de « modifier telle distribution afin que celle-ci provoque des conséquences plus désirables » (2005 : 294), et dans le même temps d'évaluer les conséquences de ses propres activités et les éventuels réajustements qu'elles impliquent avec d'autres acteurs interdépendants de ces négociations. À l'inverse, une organisation déléguée semble minorer le risque conflictuel ou prêt à l'affronter. Elle instaure une routine d'aménagement, guidée par l'application d'instruments standardisés en fonction des différentes situations que rencontre le projet.

#### *Une élaboration du projet déclinée autour de trois espaces de discussions*

L'activité d'aménagement se distribue autour de trois espaces de discussion, institutionnelle, publique et discrète, qui paraissent en partie indépendants pour les interlocuteurs et autonomes au regard des régimes de discussion qui régissent leur fonctionnement. Cette catégorisation des espaces de discussion fournit une grille d'observation des activités sociales d'aménagement entreprises par les opérateurs ou les équipes-projet. Nos résultats montrent ainsi la part importante que prend l'instruction préalable dans l'élaboration des projets, confirmant ce que d'autres auteurs avaient déjà souligné (Lascoumes, 1995), alors que les espaces de discussion publique occupent une place mineure, voire symbolique, dans ces processus. La prise en compte des espaces de discussion discrète dans l'analyse s'inscrit dans le prolongement des recherches qui montraient l'intérêt d'élargir le champ d'observation au-delà des activités de concertation et de débat, nécessairement publicisées, mais qui masquent d'autres activités sociales tout aussi importantes.

Nos observations conduisent néanmoins à distinguer deux types d'espaces de discussion discrète : d'une part, ce qui relève de négociations entre acteurs qui ne sont pas dissimulées au public, mais dont le déroulement et les contenus sont maintenus secrets ; d'autre part, des

espaces de discussion discrète confinés, c'est-à-dire conçus pour demeurer cachés, au sens où la portée à connaissance publique des contenus de leur discussion risque de défaire la transaction elle-même, dont la valeur réside justement dans son caractère inavouable publiquement. Cette distinction pointe les interdépendances qui demeurent entre les différents espaces de discussion et les contraintes qu'elles font peser sur leurs utilisateurs.

L'élaboration d'un aménagement semble alors en tension entre la maximisation de l'exploration de ces espaces de discussion à disposition pour ajuster le projet, au risque de ne pas maîtriser l'information qui circule entre eux, et le confinement de chaque espace, au risque d'en réduire la portée performative. Les pratiques observées semblent alors en partie guidées par la position qu'occupent les opérateurs au sein du champ de la production massive d'électricité. Dans nos exemples, les grands groupes français de production d'électricité et leur filiale profitent de situations d'aménagement faiblement attachées à des représentations ou à des usages spatiaux prégnants. Ces situations réduisent la nécessité d'investir fortement les espaces de discussion à disposition. Ces opérateurs en retirent peu d'apprentissages. Les autres opérateurs, davantage exposés à des contextes d'élaboration sensibles, se trouvent obligés d'explorer les possibilités de transactions sociales qui pourraient résoudre les tensions engendrées par leur projet, s'ils souhaitent éviter le conflit. L'investigation des différents espaces de discussions et la vigilance qu'appelle leur possible interconnexion fournissent des apprentissages qui confortent à terme leurs modes d'élaboration. La position des opérateurs dans le champ de la production massive d'électricité conditionne ainsi leur accès à des situations d'aménagement particulières, qui déterminent *in fine* des modalités d'élaboration et des sources d'apprentissages distinctes.

### Une étude des effets différenciés des politiques publiques de soutien aux productions électriques d'origine PV

#### *Une histoire structurante pour la filière*

L'étude de l'histoire de la politique de soutien au PV rend compte d'une lutte entre les différents acteurs qui y prennent part. Cette lutte participe de l'autonomisation relative du sous-champ de la production massive d'électricité d'origine PV, en reproduisant les dominations initiales, tout en dégageant des espaces de résistances possibles.

En 2006, le lancement tardif d'une politique volontariste profite d'une structure d'opportunités qui allie crises énergétique et climatique, réponse aux injonctions libérales de Bruxelles et relance d'une politique industrielle française. À l'instar de la période précédente de soutien au développement de l'éolien, les grands producteurs d'électricité nationaux et

leurs filiales sont préparés et positionnés pour dominer le marché national de l'économie PV. Ils n'empêchent pas cependant l'émergence d'un tissu industriel de petites et moyennes entreprises qui profitent d'un marché très attractif. Nombre d'entre elles retirent de la période éolienne précédente des apprentissages pour orienter leur activité lors de la séquence PV suivante. Les continuités historiques de l'éolien au PV ne constituent donc pas seulement des contextes de reproduction des politiques publiques, mais sont également source d'expériences pour des acteurs dominés, afin de mieux résister.

L'ajustement des parcs solaires au modèle de production centralisé existant détermine en aval des fonctionnements économiques et sociaux. Des liens s'établissent, via les opérateurs et les installations, entre les différentes formes de production massive d'électricité. Les apprentissages tirés de l'éolien structurent en partie les modes d'élaboration des opérateurs sur les parcs solaires. Le foncier libre d'occupation situé autour des centrales hydroélectriques, ou d'autres centrales thermiques à flamme et nucléaires, est réutilisé à la fois pour sa disponibilité mais aussi pour la réception favorable qu'induit le couplage d'installations de même nature. Enfin, alors qu'une partie des entreprises des EnR investissant le segment des parcs solaires caressaient l'espoir de développer des formes de production électrique pouvant concurrencer le nucléaire, leur conformation au modèle centralisé de production complique la mise en œuvre d'une alternative, basée sur un rapprochement des lieux de production et de consommation d'électricité. Ces deux niveaux sont pourtant aujourd'hui appelés, au travers du déploiement des réseaux électriques intelligents, à trouver des synergies pour former ce qui est considéré comme les systèmes énergétiques de demain.

#### *Du central vers le local*

Par ailleurs, l'administration centrale, en évitant d'établir des règles spécifiques au niveau national, a favorisé l'invention d'accompagnements institutionnels par les services déconcentrés de l'État. Mais au lieu de servir une politique publique nationale, ces derniers visent davantage à soutenir un bien commun local qui prend, dans chaque département, une forme spécifique en fonction des configurations institutionnelles héritées. Ce récit territorialisé prend des formes originales en fonction des rapports construits entre l'État local et les élites territoriales aux niveaux départemental et régional. Les configurations institutionnelles héritées localement encastrent l'État déconcentré dans des rapports interinstitutionnels qui prédéterminent les modes et contenus de l'action publique entourant la territorialisation des parcs solaires.

### *Des périphéries agissantes ?*

Autonomisation de l'État local et dispositions spécifiques des opérateurs permettent d'envisager des coalitions localisées d'acteurs qui instrumentalisent la politique nationale à leurs propres fins. Pour les entreprises des EnR, réaliser en nombre des parcs solaires conduit à promouvoir un nouveau modèle énergétique, quitte à se réappropriier les formes productives du modèle centralisé. Elles trouvent dans les territoires des partenaires de ce développement énergétique, intéressés par le développement économique, l'équipement de zones sous-équipées, le réaménagement d'espaces dégradés ou la production localisée d'électricité qu'engendrent les parcs solaires.

Les grands groupes énergétiques nationaux sont davantage appelés par des municipalités à la recherche d'opérateurs dont la dimension nationale et les moyens techniques, humains et financiers fournissent des gages de réalisation effective des parcs solaires et de leur gestion sur le long terme. Mais l'investissement de ces opérateurs dans les territoires est avant tout financier et instrumental. Il s'agit de s'approprier une technologie à exporter, de profiter des fortes rentabilités qu'offre le tarif d'achat garanti de l'électricité d'origine PV et d'affirmer sa présence sur un marché national désormais ouvert à la concurrence. Leur retrait de ce segment d'activité, une fois le tarif devenu désincitatif, confirme leur désintérêt pour cette forme de production électrique, alors que les entreprises des EnR poursuivent leurs investissements même après le moratoire.

En région PACA, les acteurs territoriaux et les opérateurs souhaitent éviter l'expérience conflictuelle vécue dans les projets éoliens. Ils en ont retiré des apprentissages. Pour accomplir cet évitement, les entreprises des EnR se trouvent mieux disposées en localisant les parcs solaires dans des milieux naturels, alors que les grands groupes énergétiques nationaux s'y tiennent par des projets situés dans les lieux anthropisés. Le fort développement qu'ont connu les parcs solaires dans cette région serait en partie le résultat d'une action croisant régulation institutionnelle et spécialisation des opérateurs, qui maximiserait les chances d'implantation pacifiée. Souhaitant répondre à l'impératif contemporain de développement des EnR, l'encadrement de la territorialisation des parcs solaires offrirait une forme de compromis social conciliant le souhait de patrimonialiser les espaces à faible densité de population dans leur état actuel d'anthropisation et le besoin d'équipement de ces mêmes territoires soumis au développement résidentiel.

### *Les signes d'un État « manageant » ses territoires ?*

Cet encadrement décrit également une recomposition différenciée de l'État déconcentré selon

les territoires. Les instruments d'action publique inventés apparaissent comme une résurgence d'un État local interventionniste, certes davantage dans la peau de l'animateur que du prescripteur, mais dont l'autorité sur l'objet appelle à nuancer la vision d'un simple rôle de guide bienveillant. Cette place, originale au regard des replis stratégiques opérés par l'État central à l'échelon régional ou sous couvert d'agences nationales, permet d'enrichir la description des formes de l'État dans les territoires, que masquaient jusqu'ici les analyses réalisées dans d'autres secteurs d'action publique.

Cette autonomisation de la périphérie peut être aussi pensée comme un mode d'activation de politiques publiques décidées au centre. L'État déconcentré s'avérerait efficace là où les configurations institutionnelles héritées permettent la traduction de politiques publiques nationales dans un bien public localisé. Ce constat confirmerait une instrumentalisation libérale par l'État central de l'État local comme levier autonome de déploiement des politiques nationales. L'autonomisation de cette action publique déconcentrée se heurte cependant au caractère très centralisé des ressources à partir desquelles se construisent les opportunités de développement local : le moratoire de 2010 freine considérablement les opportunités financières associées au PV et déstabilise ces constructions institutionnelles locales, au point qu'on peut se demander si cette politique illustre l'émergence de nouvelles échelles de gouvernance ou, au contraire, leur fragilité persistante dans un pays marqué par le poids des structures énergétiques nationales.

### Un révélateur des dynamiques des territoires périurbains éloignés

Une part importante des communes intéressées par des parcs solaires sont d'anciens territoires ruraux qui ont été progressivement rattrapés par l'extension des aires urbaines. Cette localisation correspond à une configuration sociopolitique singulière. Dans les villages frappés par l'exode rural jusque dans les années 1970, le repeuplement s'est effectué par vagues successives de migrants qui trouvaient dans ces espaces le cadre de vie campagnard auquel elles aspiraient. Cependant, à partir d'un certain niveau de population, et sans adhésion à une intercommunalité capable de prendre en partie en charge les nouveaux besoins en services et en équipements, l'augmentation de la démographie locale produit des effets de rendement décroissant préjudiciable au budget municipal. L'opportunité que constitue l'offre de parc solaire à la fin des années 2000 est d'autant plus saisie par le pouvoir municipal que celui-ci a pu conserver une conception productive de ses espaces naturels. Le système électoral villageois, s'appuyant sur la distribution des capitaux d'autochtonie pour reconduire l'élite rurale locale, s'y est en partie maintenu. La situation comporte donc des tensions

potentielles entre les conceptions productivistes de l'espace, plus autochtones, et celles plus contemplatives des populations venues depuis quarante ans repeupler ces campagnes.

Ces conceptions productives de l'espace sont portées par une fraction du pouvoir municipale, désignée comme élite municipale de l'aménagement, au sens où elle forme un groupe fortement structuré par les exercices collectifs de conceptualisation spatiale auxquels engage la pratique de l'aménagement communal. Cette élite formule un accueil favorable à un projet de parc solaire dans la mesure où elle considère qu'il est compatible avec son ordre local d'aménagement. Cet ordre correspond à un pré-présent de l'aménagement communal qui s'organise à partir des représentations spatiales de l'occupation du territoire communale que porte l'élite, de sa connaissance des représentations spatiales des groupes et acteurs locaux dont elle souhaite éviter l'opposition et des orientations de développement local promues par la majorité municipale. L'ordre qui décide de l'accueil d'un parc solaire est donc essentiellement le résultat l'histoire de la structuration des représentations spatiales de l'élite municipale de l'aménagement. Elles sont le produit de l'expérience spatiale et sociale de ses membres, des apprentissages réalisés lors de l'exercice de l'activité d'aménagement et de leur socialisation aux représentations spatiales des différents groupes sociaux qui composent la population communale. Étudier la formation de ces ordres permet ainsi de replacer la décision d'aménagement à l'intérieur des dynamiques de structuration sociale opérées localement.

La composition des différentes vagues de migration, les proximités sociales qui peuvent s'établir entre autochtones et allochtones, la socialisation préalable de l'élite aux catégories d'aménagement des nouveaux venus, ainsi que l'histoire locale de l'aménagement composent alors autant de facteurs à prendre en compte dans l'étude de leur édification. Elle permet de saisir les processus de recomposition sociale qui ont participé au maintien des ordres locaux d'aménagement ou à leur avènement, mais également ceux encore inaboutis ou latents au moment où se présentent les projets. L'étude de la territorialisation des parcs solaires, ou d'autres équipements sources de rente pour ces communes soumises à des tensions budgétaires, fournit ainsi un angle d'observation des dynamiques de structuration sociale à l'œuvre dans ces espaces ayant connu de fortes croissances démographiques dans les dernières décennies.

### **Des études thématiques à poursuivre**

Nombre de points abordés dans ce travail permettent d'envisager des perspectives approfondissements. La courte histoire de la politique publique du PV, au-delà des brouillages



qu'elle génère, présente des effets dans sa variation qui n'ont pas pu être documentés. La conflictualité des projets pourrait par exemple se mesurer en fonction des périodes d'élaboration. De même, la lecture proposée pour expliquer le cours suivi par cette politique publique ouvre des points de discussion avec d'autres chercheurs ayant également produit des analyses sur cette période, auxquels ce travail contribue davantage qu'il ne les résout.

Ensuite, l'étude de l'action publique territoriale en région Provence-Alpes-Côte d'Azur appelle une comparaison interrégionale, notamment avec la région Aquitaine, dans laquelle des effets comparables sont observés sans connaissance des instruments de politiques publiques mis en œuvre localement.

Par ailleurs, l'étude des opérateurs de parc solaire pourrait se poursuivre, notamment en ce concerne des types peu ou pas documentés (PME et grands groupes des EnR étrangers). Un recueil de données supplémentaires permettrait de mieux apprécier les effets d'apprentissage (et de désapprentissage) qui s'opèrent sur la période, au regard de ceux déjà effectués par certains opérateurs lors de la période éolienne précédente. L'étude des pratiques d'ajustement s'appuie sur peu de cas (deux par espaces de discussions), ce qui en relativise la portée générale.

Enfin, la constitution des ordres locaux repose sur une ethnographie des communes qui pourrait mobiliser davantage des matériaux qualitatifs, afin de cerner au plus près les structurations sociales qui s'opèrent dans le temps et leurs effets dans la définition des ordres locaux d'aménagement.

Ces limites et insuffisances appellent ainsi d'autres travaux. On en citera quatre en particulier : ceux ayant trait à l'activité d'aménagement et à sa relation au risque conflictuel ; ceux portant sur les dynamiques de réagencement des acteurs du champ de la production massive d'électricité enclenchées par les changements qu'entraînent les actions en faveur d'une transition énergétique ; ceux liés aux modes de recomposition institutionnelle dans la mise en œuvre des politiques publiques énergétiques localisées ; enfin ceux s'intéressant aux restructurations sociales des espaces de faible densité touchés par les phénomènes de périurbanisation.

## BIBLIOGRAPHIE

- ABELES M., *Jours tranquilles en 89. Ethnologie politique d'un département français*, Odile Jacob, 1989
- ADAM-LEDUNOIS S., BAUDASSE T., RENAULT S., « Proximité et capital social : le cas des Parcs Industriels Fournisseurs », *Management & Avenir*, n° 3/33, 2010, p. 14-34
- ADEME, « Les centrales solaires photovoltaïques au sol », *Les Avis de l'ADEME*, 2010
- , *Les Français et les énergies renouvelables*, rapport d'étude à partir d'un sondage commandé à l'institut BVA, 2011
- , *Le Photovoltaïque en France en 2012*, rapport rédigé pour le Programme photovoltaïque de l'Agence internationale de l'énergie, 2013a
- , *Les Représentations sociales de l'effet de serre. Résultats de l'enquête 2013*, étude réalisée pour le compte de l'ADEME par GfK ISL, Custom Research France, 2013b
- , *Évaluation des conditions d'innovation dans la filière photovoltaïque en France et orientations stratégiques*, 2013c
- AGHION P., COHEN É., « Atouts et défis de la France dans la mondialisation », in *Mondialisation : les atouts de la France*, La Documentation française, 2007
- AGLIETTA M., « La maîtrise du risque systémique international », *Économie internationale*, n° 76(4), 1998
- AGRESTE CONJONCTURE, « Une offre européenne abondante de pommes pénalise les exportations françaises et tire les cours des pommes à la baisse », *Synthèses*, n° 265, 2015
- AGRESTE PACA, *Portrait agricole. Les Alpes-de-Haute-Provence*, étude n° 55, 2010
- , *Recensement agricole 2010. Première tendance*, n° 63, 2011
- , *En région PACA, six espaces où l'activité agricole est soumise à des enjeux différents*, étude n° 70, 2012
- AGRESTE PRIMEUR, « L'utilisation du territoire en 2010 », n° 260, 2011
- AGRESTE, « Provence-Alpes-Côte d'Azur », *Graphagri Régions*, 2014
- AGUILLON A., CAULA-GRISOLLE D., *Néoules en Provence*, Maury Eurolivres, 2002
- AGULHON M., *La République au village. Les populations du Var de la Révolution à la Seconde République*, Plon, 1970
- ALDRIN P., « Monographie sur la carrière politique de Monsieur Louis Philibert : un parcours original en politique (1947-1993) », maîtrise d'histoire contemporaine, sous la direction de Philippe Mioche, Université d'Aix-Marseille, 1993
- AMORCE, *Quelles ressources fiscales pour les collectivités accueillant des parcs éoliens ?*, Série économique, ENE 01, 2012
- ANDRES L., FARACO B., « La territorialisation des normes du développement durable. Agenda 21 locaux : vers un modèle explicatif des différenciations », in A. Faure et E. Négrier (dir.), *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007, p. 133-139
- ARAB N., « Activité de projet et aménagement urbain : les sciences de gestion à l'épreuve de l'urbanisme », *Management & Avenir*, n° 2/12, 2007, p. 147-164

- ARNAUD C., GUILLON J.-M., *Les Gueules rouges. Un siècle de bauxite dans le Var*, (CDDP du Var, 1989) réédition augmentée Association des Gueules rouges du Var, 2003
- ASPE C., JACQUE M., *Environnement et société. Une analyse sociologique de la question environnementale*, MSH/Quæ, coll. « Natures sociales », 2012
- ASSOCIATION DES PAYSAGISTES CONSEILS DE L'ÉTAT, *Les paysages de l'énergie solaire. Positions et recommandations de l'APCE*, 2010
- AUST J., « Seuil critique, spécialisation, équilibre territorial. Le plan et la structuration de la carte scientifique française (1964-1965) », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 109/1, 2014, p. 6-17
- BACQUE M.-H., BRES A., MARIOLLE B., « Pratiques de passage et de proximité en milieu périurbain », *Lieux communs*, n° 8, 2005, p. 105-125
- BACQUE M.-H., SINTOMER Y., « Affiliations et désaffiliations en banlieue : réflexions à partir des exemples de Saint-Denis et d'Aubervilliers », *Revue française de sociologie*, n° 42, 2001, p. 217-249
- BADRE M., « Chroniques et opinions », *Droit de l'environnement*, n° 173, 2009
- BAGES R., NEVERS J.-Y., « Les agriculteurs et le pouvoir local », *Les Cahiers français*, numéro spécial, La Documentation française, 1978, p. 50-44
- BALLAN É., « “Techniquement, tout est possible.” L'alliance ambiguë du technicien et du riverain », in A. Donzel (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Maisonneuve & Larose, 2001, p. 445-452
- BALLAN É., BAGGIONI V., DUCH J.-F., *Les élus dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation*, rapport de recherche du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement/ADEME, en collaboration avec les Écomaires, 2002
- BANOS V., CANDAU J., « Les agriculteurs, des voisins reconnus par les nouveaux résidents », *Informations sociales*, n° 164/2, 2011, p. 24-31
- BARAIZE F., NEGRIER E., *L'Invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, 2001
- BARBIER R., « Quand le public prend ses distances avec la participation. Topiques de l'ironie ordinaire », *Natures Sciences Sociétés*, n° 13, 2005, p. 258-265
- , « Le changement d'échelle dans l'action publique environnementale. Analyse comparée de régimes de gouvernance départementale de l'eau destinée à la consommation humaine », actes du colloque CITERE « Territoire et environnement : des représentations à l'action », Université de Tours, 2011, p. 81-91
- BARBIER R., LARRUE C., « Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape », *Participations*, n° 1/1, 2011, p. 67-104
- BARBIER R., WAECHTER V., SBAÏ M., HENRY P., *Enquête sur le phénomène NIMBY*, CEMAGREF/ENGEES, 2000
- BARONE S., « Au-delà de la LOTI : Les transports collectifs périurbains entre réseaux et territoires », *Flux*, n° 1/79-80, 2010, p. 112-123
- BARONE S., TROUPEL A. (dir.), *Battre la campagne. Élections et pouvoir municipal en milieu rural*, L'Harmattan, 2011

- BARRAUD R., « Vers un “tiers-paysage” ? Géographie paysagère des fonds de vallées sud-armoricaines. Héritage, évolution, adaptation », thèse de doctorat en géographie, Université de Nantes, 2007
- BARRUOL G., REPARAZ A. DE, ROYER J.-Y., *La Montagne de Lure. Encyclopédie d'une montagne en Haute-Provence*, Alpes de Lumière, 2004
- BARTHEL P.-A., « Casablanca-Marina : un nouvel urbanisme marocain des grands projets », *Autrepart*, n° 3/55, 2010, p. 71-88
- BARTHES A., « Analyse infracommunale de la mixité sociale et des rapports à l'espace des villages périurbains des Alpes du Sud », *Méditerranée* [en ligne], n° 107, 2006
- BAYLE E., « Essai de définition du management des organisations sportives : objet, champ, niveaux d'analyse et spécificités des pratiques managériales », *Staps*, n° 1/75, 2007, p. 59-81
- BEAUCIRE F., « Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés », *L'Information géographique*, n° 73/2, 2009, p. 60-67
- BEAUD S., « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour l'“entretien ethnographique” », *Politix*, n° 9/35, 1996, p. 226-257
- BECATTINI G., « Le district industriel : milieu créatif », *Espaces et sociétés*, n° 66/1, 1992, p. 147-164
- BECKER H.S., *Sociological Work. Method and substance*, Chicago, Aldine, 1970
- , *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*, Métailié, 1985
- BEHAR L. « L'influence des savoirs sur la construction des politiques énergétiques : le cas des énergies renouvelables en Midi-Pyrénées », thèse de doctorat en sociologie, Université de Toulouse Le Mirail - Toulouse II, 2012
- BEN ABDESSELAM Z., MALDONADO A., « Réaménagement des carrières et maîtrise des risques environnementaux de l'industrie des granulats. Deux occasions de créer de nouvelles richesses », *Bulletin des laboratoires des ponts et chaussées*, n° 226, 2000
- BENHABIB S., « Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy », in *Democracy and Difference. Contesting the boundaries of the political*, 1996, p. 67-94
- BERGER M., JAILLET M.-C., « Vivre les espaces périurbains », *Noroi*, n° 205, 2007, p. 7-9
- BERGERON L., BERNIER B., BOUVETTE A., « La rente foncière et l'agriculture dans le capitalisme actuel », *Anthropologie et Sociétés*, n° 1/2, 1977, p. 89-105
- BETEILLE R., « Une nouvelle approche géographique des faits migratoires : champs, relations, espaces relationnels », *Espace géographique*, n° 10/3, 1981, p. 187-197
- BEURET J.-E., « Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural », *Natures Sciences Sociétés*, n° 7/1, 1999, p. 21-30
- BEURET J.-E., PENNANGUER S., TARTARIN F., « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, n° 14/1, 2006, p. 30-42
- BIDOU C., *Les Aventuriers du quotidien*, Presses universitaires de France, 1984
- BLANC M., « La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique », *Pensée plurielle*, vol. 20, no. 1, 2009, p. 25-36.
- BLANC P., *Atlas du potentiel solaire photovoltaïque et thermodynamique en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Centre énergétique et procédés, MINES ParisTech/ARMINES, 2010

- BLATRIX C., « Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique », in J. Chevallier (dir.), *La Gouvernabilité*, Presses universitaires de France, 1996, p. 299-313
- , « Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique », in L. Blondiaux, G. Marcou et F. Rangeon (dir.), *La Démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, CRAPS/CURAPP, Presses universitaires de France, 1999, p. 161-176
- , « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines*, n° 74/2, 2009, p. 97-119
- , « Des sciences de la participation : paysage participatif et marché des biens savants en France », *Quaderni*, n° 3/79, 2012, p. 59-80
- BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., HERIAD-DUBREIL B., LEFEBVRE R., REVEL M., *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007
- BLONDIAUX L., LEVEQUE S., « La politique locale à l'épreuve de la démocratie. Les formes paradoxales de la démocratie participative dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris », in C. Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique. Enjeux et logiques de la citoyenneté locale*, L'Harmattan, 1999, p. 17-83
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, n° 15/57, 2002, p. 17-35
- BOCQUILLON P., « The Strategic Construction of the Urgency of Climate Change ? Discursive entrepreneurship in the negotiations on the “energy and climate change package” », communication effectuée dans le cadre du séminaire « Sociologie et politiques de l'énergie », Éditions de l'EHESS, Paris, 13 décembre 2013
- BODON V., *La modernité au village : Tignes, Savines, Ubaye. La submersion de communes rurales au nom de l'intérêt général, 1920-1970*, PUG, 2003.
- BOISSEAUX S., FAURE A., LERESCHE J.-P., MULLER P., NAHRATH S., « Penser la territorialité des changements d'échelle », 5<sup>e</sup> Congrès international des associations francophones de science politique, 2011
- BOLTANSKI L., *L'Amour et la Justice comme compétences. Trois essais de sociologie de l'action*, Métailié, 1990
- BOLTANSKI L., CHIAPELLO È., *Le Nouvel Esprit du capitalisme*, Gallimard, 1999
- BOLTANSKI L., THEVENOT L., *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991
- BONACCORSI J., NONJON M., « La participation en kit : l'horizon funèbre de l'idéal participatif », *Quaderni*, n° 3/79, 2012, p. 29-44
- BONNAFOUS-BOUCHER M., *La Théorie des parties prenantes*, La Découverte, coll. « Repères », 2014
- BONNETAIN P., BOY D., « Électorat écologiste et risque industriel », *Revue française de science politique*, n° 3, 1995, p. 454-475
- BONNIN P., « Pour une topologie sociale », *Communications*, n° 87/2, 2010, p. 43-64
- BORDES J.-L., *Les barrages-réservoirs en France, du milieu du XVIIIe au début du XXe siècle*, Presses des Ponts et Chaussées, 2005.
- BORDREUIL J.-S., « SoHo, ou comment le village devint planétaire », *Villes en parallèle*, n° 21-22, 1993, p. 145-181

- , « Urbaniser le mouvement ? Flux et interactions », in A. Bourdin (dir.), *Mobilité et écologie urbaine*, Descartes et Compagnie, 2007, p. 127-140
- BORRAZ O., LE GALÈS P., « Urban Governance in Europe : the government of what ? », *Pôle Sud*, n° 1, 2010, p. 137-151
- BOURDIEU P., « Célibat et condition paysanne », *Études rurales*, n° 5-6, 1962, p. 32-135
- , « Genèse et structure du champ religieux », *Revue française de sociologie*, 1971, p. 295-334
- , « L'opinion publique n'existe pas », *Temps modernes*, n° 318, 1973, p. 1292-1309
- , « Le champ scientifique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 2/2-3, 1976, p. 88-104
- , « Une classe objet », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 17-18, 1977, p. 2-5
- , *Ce que parler veut dire*, Fayard, 1982
- BOURDIN A., « Le périurbain, maudit ou sauvé ? », *Espaces et sociétés*, n° 1/148-149, 2012, p. 195-199
- BOURG D., « L'impératif écologique », *Esprit*, n° 12, 2009, p. 59-71
- BOUTTES J.-P., HAAG D., « L'électricité : l'intégration européenne d'une industrie de réseau », *Économie et statistique*, n° 266, 1993, p. 21-30
- BOY D., VILLALBA B., « Le dilemme des écologistes : entre stratégie nationale et diversités locales », in P. Perrineau et D. Reynié (dir.), *Le Vote incertain*, 1999, p. 143-162
- BOZON M., CHAMBOREDON J.-C., « L'organisation sociale de la chasse en France et la signification de la pratique », *Ethnologie française*, n° 10/1, 1980, p. 65-88,
- BRAUN D., PAPADOPOULOS Y., « Niklas Luhmann et la gouvernance », *Politix*, n° 14/55, 2001, p. 15-24
- BRENNER N., *New State Space. Urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford University Press, 2004
- BRICAULT J.-M., « L'administration des espaces ruraux à l'heure de la rationalisation », *Revue française d'administration publique*, n° 1/141, 2012, p. 55-71
- BRIQUET J.-L., « Les amis de mes amis. Registres de la mobilisation politique dans la Corse rurale », *Mots*, n° 25, 1990, p. 23-41
- , « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 7/28, 1994, p. 16-26
- BRUN C., *Historique de la base aérienne 701 de Salon-de-Provence 1935-2010*, Centre de recherche de l'armée de l'air (CReA), 2015
- Burger C., *L'éolien est-il soluble dans le territoire ? Territorialisation d'une politique d'aménagement durable*, thèse de géographie, Université de Reims Champagne-Ardenne, 2014.
- CADIOU S., *Le Pouvoir local en France*, Presses universitaires de Grenoble, 2009
- , « Le maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Pouvoirs*, n° 1, 2014, p. 43-55
- CALLON M., « Réseaux technico-économiques et irréversibilités », in *Figures de l'irréversibilité en économie*, Éditions de l'EHESS, 1991, p. 195-230

CALLON M., LASCOUMES P., BARTHE Y., *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, 2001

CALLON M., RIP A., « Humains, non-humains : morale d'une coexistence », 1992, p. 140-156

CARDON D., HEURTIN J.-P., LEMIEUX C., « Parler en public », *Politix*, n° 8/31, 1995, p. 5-19

CARTIER M., COUTANT I., MASCLET O., SIBLOT Y., *La France des « petits-moyens »*, La Découverte, 2008

CEFAÏ D., *Pourquoi se mobilise-t-on ? Les théories de l'action collective*, La Découverte/MAUSS/Recherches, 2007

CEFAÏ D., TERZI C. (dir.), *L'Expérience des problèmes publics*, Éditions de l'EHESS, coll. « Raisons pratiques, 2012

CGEDD (Commissariat général de l'Environnement et du Développement durable), *Rapport sur l'activité de l'autorité environnementale locale en 2009*, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, 2010a

—, « Tableau de bord éolien-photovoltaïque. Quatrième trimestre 2009 », *Chiffres et statistiques*, n° 101, 2010b

—, « Tableau de bord éolien-photovoltaïque. Quatrième trimestre 2010 » *Chiffres et statistiques*, n° 196, 2011

—, « Urbanisation et consommation de l'espace, une question de mesure », *La Revue du CGDD*, Service de l'observation et des statistiques, 2012a

—, « Les Français et l'énergie », *Le point sur*, n° 139, 2012b

—, « Tableau de bord éolien-photovoltaïque. Quatrième trimestre 2011 » *Chiffres et statistiques*, n° 293, 2012c

—, *Chiffres clés de l'énergie*, 2012d

—, « Baromètre d'opinion sur l'énergie et le climat en 2012 », *Chiffres et statistiques*, n° 412, 2013a

—, « Tableau de bord éolien-photovoltaïque. Quatrième trimestre 2012 » *Chiffres et statistiques*, n° 369, 2013b

—, « Tableau de bord éolien-photovoltaïque. Troisième trimestre 2013 » *Chiffres et statistiques*, n° 469, 2013c

—, « Bilan énergétique de la France pour 2012 », *Références*, 2013d

—, « Tableau de bord éolien-photovoltaïque. Quatrième trimestre 2013 » *Chiffres et statistiques*, n° 498, 2014

CGEIET (Conseil général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies)/CGEDD (Commissariat général de l'Environnement et du Développement durable), *Éolien et photovoltaïque : enjeux énergétiques, industriels et sociétaux*, rapport au ministre du Redressement productif et à la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2012

CHABBAL J., « Le risque invisible. La non-émergence d'un problème public », *Politix*, n° 70, 2005, p. 169-195

CHALAS Y., DUBOIS-TAINE G., *La Ville émergente*, Éditions de l'Aube, 1997

- CHAMBOREDON J.-C., « La diffusion de la chasse et la transformation des usages sociaux de l'espace rural », *Études rurales*, n° 87-88, 1982, p. 233-260
- CHAMPAGNE P., « La restructuration de l'espace villageois », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 1/3, 1975, p. 43-67
- , « Sondages d'opinion et consensus politique », *Pouvoirs*, n° 5, 1978, p. 93-102
- , « Capital culturel et patrimoine économique. Le cas de l'agriculture bressanne », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 69, 1987, p. 51-66
- , *L'Héritage refusé. La crise de la reproduction sociale de la paysannerie française : 1950-2000*, Seuil, 2002
- CHAMPAGNE P., LENOIR R., MERLLIE D., *Initiation à la pratique sociologique*, Dunod, 1989
- CHANARD C., « Collectivités territoriales et énergie : analyse des compétences locales », communication au XLV<sup>e</sup> colloque « Territoires et action publique territoriale : nouvelles ressources pour le développement régional », Québec, Rimouski, 2008
- CHANIAL P., « Espaces publics, sciences sociales et démocratie », *Quaderni*, n° 18, 1992, p. 63-73
- CHARENTENAY P. DE, « L'accident nucléaire "hautement improbable" », *Études*, n° 6, 2011, p. 724-726
- CHARLIER B., « La défense de l'environnement : entre espace et territoire, géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974 », thèse de doctorat en géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 1999
- CHARMES E., « Cul-de-sacs, superblocks, and environmental areas as supports of residential territorialisation », *Journal of Urban Design*, n° 15/3, 2010, p. 357-374
- , *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses universitaires de France, 2011
- CHARON J.-M., « L'éthique des journalistes au XX<sup>e</sup> siècle », *Le Temps des médias*, n° 1, 2003, p. 200-210
- CHARPIN J.-M., SINE A., HELLEISEN P., TLILI C., TRINK C., STOFFAES C., *Mission relative à la régulation et au développement de la filière photovoltaïque en France – Rapport final*, IGF, 2010
- CHATAIGNIER S., JOBERT A., « Des éoliennes dans le terroir. Enquête sur "l'inacceptabilité" de projets de centrales éoliennes en Languedoc-Roussillon », *Flux*, n° 4, 2003, p. 36-48
- CHATEAURAYNAUD F., *Argumenter dans un champ de forces. Essai de balistique sociologique*, Pétra, 2011
- CHAVRIER G., « L'expérimentation locale : vers un État subsidiaire ? », *Annuaire des collectivités locales*, tome 24, 2004, p. 43-52
- CLAEYS-MEKDADE C., *Le Lien politique à l'épreuve de l'environnement. Expériences camarguaises*, Bruxelles, PIE/Peter Lang, coll. « EcoPolis », 2003
- CLAUDE V., *Faire la ville. Les métiers de l'urbanisme au XX<sup>e</sup> siècle*, Parenthèses, 2006
- CLEBERT J.-P., ROUYER J.-P., *La Durance*, Privat, 1991
- CLERC M., MARCUS V., « Élasticités-prix des consommations énergétiques des ménages », *INSEE-D3E*, working paper, 2009, p. 1-20



- COCHET Y., *Stratégie et moyens de développement de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables en France*, La Documentation française, 2000
- COHEN É., « Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialiste », *Revue française de science politique*, 1992, n° 42/2, p. 197-218
- COHEN J., « Deliberation and Democratic Legitimacy », in A. Hamlin et P. Petit (dir.), *The GoodPolity*, Oxford, Blackwell, 1989
- COINTE B., « Political FITs : Regulating the emergence of photovoltaic in France », paper for the 8th IPA Conference, Vienna, 3<sup>rd</sup>-6<sup>th</sup> July 2013
- , « The Emergence of Photovoltaics in France in the Light of Feed-in Tariffs : Exploring the markets and politics of a modular technology », thèse de doctorat en sociologie, EHESS, 2014
- CONEIN B., « Communautés épistémiques et réseaux cognitifs : coopération et cognition distribuée », *Revue d'économie politique*, n° 113, 2004, p. 141-159
- Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, *Schéma départemental des énergies nouvelles*, 2011
- COOKE M., « Five Arguments for Deliberative Democracy », *Political Studies*, n° 48, 2000, p. 947-969
- COULOMB P., « Le paradoxe du droit de propriété moderne : la fin de la rente foncière au profit du revenu du travail ou du profit », *Options Méditerranéennes*, CIHEAM, n° 29, série A, 1995, p. 25-29
- CRESPY C., « Gouvernance de la recherche et compétitivité des régions : quel rôle pour l'action publique territoriale », *Politiques et management public*, n° 25/2, 2007, p. 23-44
- CROUZET-PAVAN E., « Les élites urbaines : aperçus problématiques (France, Angleterre, Italie) », *Actes des congrès de la Société des historiens médiévistes de l'enseignement supérieur public*, n° 27(1), 1996, p. 9-28
- CROZAT D., « La production culturelle de la norme spatiale à travers l'habitat illégal dans l'Hérault », *Géographie et Cultures*, n° 72, 2009, p. 43-62
- CROZET Y., « Calcul économique et démocratie : des certitudes technocratiques au tâtonnement politique », *Cahiers d'économie politique/Papers in Political Economy*, n° 2/47, 2004, p. 155-172
- CROZIER M., THOENIG J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, n° 16.1, 1975, p. 3-32
- CVA (Corporate Value Associates), *Évaluation des conditions d'innovation dans la filière photovoltaïque en France et orientations stratégiques*, ADEME, janvier 2013
- DARRE J.-P., MATHIEU A., LASSEUR J., *Le Sens des pratiques. Conceptions d'agriculteurs et modèles d'agronomes*, Quæ, 2004
- DAUER A., « Énergie éolienne : la France en retard », mémoire de DEA, Université Paris1 - Panthéon Sorbonne, 2005
- DE MAILLARD J., « La conduite des politiques publiques à l'épreuve des temporalités électorales », *Pôle sud*, n° 2, 2006, p. 39-53

- DEBOURDEAU A., « De la “solution” au “problème”. La problématisation de l’obligation d’achat de l’énergie solaire photovoltaïque en France et en Allemagne », *Politix*, n° 3/95, 2011, p. 103-127
- DEFRANCE J., « “Donner” la parole. La construction d’une relation d’échanges », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 13, 1988, p. 52-66
- DELEAGE J.-P., « Fukushima, les sacrifiés du nucléaire », *Écologie & politique*, n° 2, 2011, p. 5-16
- DELPEUCH T., « L’analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l’art », *Questions de recherche*, n° 27, 2008, p. 1-69
- DEMAILLY L., « L’évaluation de l’action éducative comme apprentissage et négociation », *Revue française de pédagogie*, vol. 142, 2003, p. 115-129
- DEMAZE M., « Le protocole de Kyoto, le clivage Nord-Sud et le défi du développement durable », *L’Espace géographique*, n° 38.2, 2009, p. 139-156
- DESAGE F., GUERANGER D., *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 2011
- DESHAIES M., « Énergie et environnement en Europe : la question de la production d’électricité », *L’Information géographique*, n° 70/3, 2006, p. 50-71
- DESROSIERES A., THEVENOT L., *Les Catégories socioprofessionnelles*, La Découverte, 1988
- DEWEY J., *Experience and Nature*, vol. 1, Courier Corporation, 1958
- , *Le Public et ses problèmes*, Gallimard, coll. « Folio Essais », 2005
- DGEC (Direction général de l’énergie et du climat), *Panorama énergies-climat – Édition 2013*, ministère de l’Environnement, de l’Énergie et de la Mer, 2013
- DIOP A. B., « Société civile et gouvernance démocratique : enjeu de pouvoir et pouvoir en jeu », *Nouvelles annales africaines*, n° 2, 2011, p. 46-47
- Direction générale de l’Urbanisme, de l’Habitat et de la Construction, « Politiques foncières locales. Prendre en compte le foncier dans le projet de territoire », *Les Outils*, ministère de l’Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, 2014
- Direction générale des collectivités locales, « Les finances des collectivités locales depuis 20 ans », *Bulletin d’informations statistiques*, n° 53, 2007
- DIREN PACA, *Atlas des paysages des Alpes de Haute Provence*, 2003
- DOBIGNY L., « Produire et échanger localement son énergie. Dynamiques et solidarités à l’œuvre dans les communes rurales », in F. Papy, N. Mathieu et C. Ferault (dir.), *Nouveaux rapports à la nature dans les campagnes*, Quæ, 2012, p. 139-152
- DODIER R., « Quelle articulation entre identité campagnarde et identité urbaine dans les ménages “périurbains” ? », *Norois* [en ligne], n° 202/1, 2007
- , « Individus et groupes sociaux dans l’espace, apports à partir de l’exemple des espaces périurbains », mémoire d’habilitation à diriger des recherches, Université du Maine, 2009
- , *Habiter les espaces périurbains*, Presses universitaires de Rennes, 2012
- , « Modes d’habiter périurbains et intégration sociale et urbaine », *EspacesTemps.net* [en ligne], n° 6, 2013

- DOLOWITZ D.P., MARSH D., « Who Learns What from Whom : A review of the policy transfer literature », *Political Studies*, n° 44/2, 1996, p. 343-357
- DOUILLET A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, n° 53/4, 2003, p. 583-606
- DOUILLET A.-C., FAURE A., HALPERN C., LERESCHE J.-P., *L'Action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, 2012
- DOUILLET A.-C., DE MAILLARD J., « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », *Revue française de sociologie*, n° 49/4, 2008, p. 793-818
- DOUILLET A.-C., ROBERT C., « Les élus dans la fabrique de l'action publique locale », *Sciences de la société*, n° 71, 2007, p. 3-26
- DRE PACA, *Diagnostic foncier en région Provence-Alpes-Côte d'Azur*, service Logement Construction, 2007
- DUBAR C., *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, 5<sup>e</sup> édition, Armand Colin, 2015
- DUBOIS J., « Une nouvelle ressource locale, la filière bois-énergie », in J. Dubois et S. Thomann (dir.), *Tensions sur les champs et les bois. L'essor des énergies vertes en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Éditions de l'Aube, 2012, p. 97-145
- DUBOST F., « Le lotissement, implant urbain en milieu rural ? », *Études rurales*, n° 118-119, 1990, p. 177-196
- DUBY G., AGULHON M., WALLON A., DESERT G., JUILLARD É., SPECKLIN R., *Histoire de la France rurale : 1789-1914*, Seuil, 1976
- DUPUY F., THOENIG J.-C., « Le système politico-administratif territorial », in *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, 1983, p. 106-126
- DURAN P., THOENIG J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 1996, p. 580-623
- DURAND T., « L'alchimie de la compétence », *Revue française de gestion*, n° 160(1), 2006, p. 261-292
- DURBIANO C., « Les arrachages de vigne en Basse-Provence de 1976 à 1985 », *Méditerranée*, n° 65(3), 1988, p. 67-70
- DURKHEIM É., *De la division du travail social*, 8<sup>e</sup> édition, Presses universitaires de France, 1967
- DZIEDZICKI J.-M., « Quand le débat ne fait plus débat : point de vue d'un maître d'ouvrage », in C. Blatrix, L. Blondiaux, J.-M. Fourniau, B. Heriad-Dubreil, R. Lefebvre et M. Revel (dir.), *Le Débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, p. 286-296
- , « La gestion des conflits d'aménagement entre participation du public et médiation », *Annuaire des collectivités locales*, n° 23(1), 2003, p. 635-646
- ELIAS N., *Logiques de l'exclusion*, Fayard, coll. « Agora », 1997
- EPSTEIN R., « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319), 2005, p. 96-111

—, « Différenciation territoriale ou libre conformation ? Les effets infranationaux des réformes néo-managériales de l'État français », working paper du programme « Villes et territoires », n° 2, Presses de Sciences Po, 2010

EVARD A., « L'intégration des énergies renouvelables aux politiques publiques de l'électricité en Europe. Une comparaison : Allemagne, Danemark, France », thèse de doctorat en science politique, Institut d'études politiques de Paris, Centre d'études européennes, 2010

—, *Contre vents et marées*, CDE, 2013

EVARD A., SAURUGGER S., « Les groupes d'intérêt économiques face à un changement de paradigme : le cas de l'énergie nucléaire en Allemagne », *Swiss Political Science Review*, n° 13/1, 2007, p. 69-95

EVARD Y. (dir.), *Le Management des entreprises artistiques et culturelles*, Economica, 1993

FABRE É., VERNET C., « Évolution de l'occupation du sol dans les Alpes-de-Haute-Provence (début du XIX<sup>e</sup> siècle-fin du XX<sup>e</sup> siècle) », *Méditerranée* [en ligne], n° 107, 2006

FABUREL G., « Lorsque les territoires locaux entrent dans l'arène publique. Comparaison internationale des conflits liés au bruit des avions », *Espaces et Sociétés*, n° 115, 2003, p. 123-146

FAURE A., « Le trousseau des politiques locales », *Politix*, vol. 2, n° 7-8, 1989, p. 73-79

—, « Pouvoir local en France : le management mayoral à l'assaut du clientélisme », *Politiques et management public*, n° 9/3, 1991, p. 115-132

—, *Le Village et la Politique. Essai sur les maires ruraux en action*, L'Harmattan, 1992

—, *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 1995

—, « Les apprentissages du métier d' élu local. La tribu, le système et les arènes », *Pôle Sud*, n° 7, 1997, p. 72-79

FAURE A., FONTAINE J., LE BART C. (dir.), « Le métier d' élu local », *Politix*, n° 7/28, 1994, p. 149-152

FAURE A., MULLER P., « Cycles, réseaux, récits : questions de recherche sur l'action publique locale-globale », communication au colloque « Circulations et appropriations des normes et des modèles de l'action locale », Montpellier, mars 2013

FAURE A., NEGRIER E., *Les Politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, L'Harmattan, 2007

FAYOLLE A., LEGRAIN T., « Orientation entrepreneuriale et grande entreprise », *La Revue des sciences de gestion*, n° 3, 2006, p. 27-33

FILLIEULE O., *Stratégie de la rue. Les manifestations en France*, Presses de Sciences Po, 1997

FILLIEULE O., AGRIKOLIANSKY É., SOMMIER I., *Penser les mouvements sociaux, conflits sociaux et contestations dans les sociétés*, La Découverte, 2010

FIORINO D., « Environmental Risk and Democratic Process : A critical review », *Columbia Journal of Environmental Law*, n° 14, 1989, p. 501-547

FINON D., GLACHANT J.-M., « La hausse inéluctable des prix de l'électricité en France », *Revue de l'énergie*, n° 581, 2008, p. 5-16

FLIGSTEIN N., « Social Skill and the Theory of Fields », *Sociological Theory*, n° 19(2), 2001, p. 105-125

- FOUCAULT M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Gallimard/Seuil, 2004
- , *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France (1977-1978)*, Gallimard/Seuil, 2004
- FOUILLEUX E., « Pour une approche dynamique des processus d’inertie et de changement dans les politiques publiques. Quelques enseignements tirés du cas de la PAC », in J. Fontaine et P. Hassenteufel (dir.), *To Change or Not to Change? Les politiques publiques à l’épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 255-275
- FOURNIAU J.-M., « L’expérience démocratique des “citoyens en tant que riverains” dans les conflits d’aménagement », *Revue européenne des sciences sociales*, 2007, p. 149-179
- , « Les formes d’organisation du débat et leurs effets dans le processus de décision », in L. Mermet et M. Berlan-Darqué (dir.), *Environnement : décider autrement. Nouvelles pratiques et nouveaux enjeux de la concertation*, L’Harmattan, 2009, p. 137-162
- , « Se connecter », *Participations*, n° 2, 2014
- FOURNIER P., « Mobilisation industrielle et position sociale. Deux générations de travailleurs du nucléaire sur le centre de Marcoule (Gard) », thèse de doctorat en sociologie, EHESS, Paris, 1996
- FOURNIER P., AMERICI L., MATTINA C., LEBORGNE M., *Mono-industries à risques et territoires : trois systèmes de régulation locale en Val de Durance*, rapport de recherche, LAMES, 2010
- FOURNIER P., MATTINA M., « Secours ou entrave à l’action publique ? Les élus locaux face à l’État dans les territoires mono-industriels à risques », *Sciences de la société*, n° 90, Presses universitaires du Mirail, 2014, p. 128-148
- FRANÇOISE J., JOUVE A.-M., NAPOLEONE C., « Et si le capitalisme patrimonial foncier changeait nos paysages quotidiens ? », *Courrier de l’environnement de l’INRA*, n° 49, 2003, p. 13-27
- FRINAULT, T., *Le Pouvoir territorialisé en France*, Presses universitaires de Rennes, 2012
- GAMSON W., *Strategy of Social Protest*, Belmont (Cal.), Wadsworth Pub Co, 1990
- , *Talking Politics*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1992
- GARNIER J., ZIMMERMANN J.-B., « L’aire métropolitaine marseillaise et les territoires de l’industrie », *Géographie, Économie, Société*, n° 8/2, 2006, p. 215-238
- GARRAUD P., « Politiques nationales : l’élaboration de l’agenda », *L’Année sociologique*, 1990, p. 17-41
- GAUDIN J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, n° 45(1), 1995, p. 31-56
- , *Gouverner par contrat : l’action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999
- , *Pourquoi la gouvernance ?*, vol. 1, Presses de Sciences Po, 2002
- GAXIE D., « Le cens caché », *Réseaux*, n° 5(22), 1987, p. 29-51
- GENDRON C., *Le Développement durable comme compromis. La modernisation écologique de l’économie à l’ère de la mondialisation*, Presses de l’Université du Québec, 2006

- GENIAUX G., NAPOLEONE C., « Rente foncière et anticipations dans le périurbain », *Économie & prévision*, n° 2, 2005, p. 77-95
- GENIEYS W., « Le territoire imaginaire du “Pays Cathare”. Nouvelles dynamiques du développement local en milieu rural », *Pôle Sud*, n° 7, 1997, p. 118-131
- , *Sociologie politique des élites*, Armand Colin, 2011
- GENIEYS W., HASSENTEUFEL P., « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2012, p. 89-115
- GERVAIS J., « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l’action publique », *Politix*, n° 3/79, 2007, p. 101-123
- , « Le corps des Ponts et Chaussées aux prises avec le débat public », in T. Le Bianic et A. Vion (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, LGDJ, coll. « Droit et société », 2008, p. 136-144
- GIDDENS A., *La Constitution de la société*, Presses universitaires de France, 1987
- GILBERT C., HENRY E., « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, n° 53/1, 2012, p. 35-59
- GILLY J.-P., LEROUX I., « Restructuration des firmes et dynamiques des territoires. Les stratégies de re-développement du site industriel gazier de Lacq en Aquitaine », *La Revue de l’Ires*, n° 1/47, 2005, p. 257-280
- GIRARD V., *Un territoire périurbain, industriel et ouvrier. Promotions résidentielles de ménages des classes populaires et trajectoires d’élus salariés intermédiaires de l’industrie dans la Plaine de l’Ain*, thèse de sociologie, École des hautes études en sciences sociales, 2009.
- GIRARD V., « Sur la politisation des classes populaires périurbaines », *Politix*, n° 1/101, 2013, p. 183-215
- GIRAULT J., « À la recherche du “Var rouge”, de l’insurrection de décembre 1851 au Front populaire », *Cahiers de la Méditerranée*, n° 7, 1973, p. 2-22
- GOFFMAN E., *Strategic Interaction, Conduct and Communication*, Philadelphie (Penn.), University of Pennsylvania Press, 1971
- GOFFMAN E., *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Minuit, 1973
- , *Les Cadres d’expérience*, Minuit, 1991
- GOURGUES G., « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l’offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, n° 3/79, 2012, p. 5-12
- GOUX D., MAURIN É., *Les Nouvelles Classes moyennes*, Seuil, 2012
- GRANJOU C., « L’expertise scientifique à destination politique », *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 1, 2003, p. 175-183
- GRANOVETTER M., « Economic Action and Social Structure : The problem of embeddedness », *American journal of sociology*, n° 91/3, 1985, p. 481-510
- , « La sociologie économique des entreprises et des entrepreneurs », *Terrains & travaux*, n° 2003/1, 2003, p. 167-206
- GRANOVETTER M., MCGUIRE P., « The Making of an Industry : Electricity in the United States », in M. Callon (dir.), *The Law of Markets*, Oxford, Blackwell, 1998, p. 147-173

- GREMION P., *Le Pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système public français*, Seuil, 1976
- GROSJEAN M., THIBAUD J.-P., *L'Espace urbain en méthodes*, Parenthèses, 2001
- GUELDRY M., « La France face à la mondialisation », *The French Review*, n° 80/1, 2006, p. 422-434
- GUELTON S., NAVARRE F., « Les coûts de l'étalement urbain : urbanisation et comptes publics locaux », *Flux*, n° 1/79-80, 2010, p. 34-53
- GUERIN J.-P., GUMUCHIAN H., « Ruraux et rurbains. Réflexions sur les fondements de la ruralité aujourd'hui », *Revue de géographie alpine*, n° 67(1), 1979, p. 89-104
- GUIGNER S., « L'influence de l'Union européenne sur les pratiques et politiques de santé publique : européanisation verticale et horizontale », *Sciences sociales et santé*, n° 29/1, 2011, p. 81-106
- GUSFIELD J., *La Culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Economica, 2009
- , « Significations disputées. Contester la propriété et l'autorité des problèmes sociaux », in D. Cefaï et C. Terzi (dir.), *L'Expérience des problèmes publics*, Éditions de l'EHESS, coll. « Raisons pratiques », 2012, p. 113-132
- HABERMAS J., *Morale et communication. Théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 1987
- HAMDOUCH A., ZUINDEAU B., « Diversité territoriale et dynamiques socio-institutionnelles du développement durable : une mise en perspective », *Géographie, économie, société*, n° 12(3), 2010, p. 243-259
- HAMELIN F., SPENLEHAUER V., « L'action publique de sécurité routière en France », *Réseaux*, n° 1/147, 2008, p. 49-86
- HECQUET V., « Quatre nouvelles catégories d'entreprise. Une meilleure vision du tissu productif », *Insee première*, n° 1321, 2010
- HASSENTEUFEL P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, n° 1/157, 2010, p. 50-58
- HASSENTEUFEL P., SUREL Y., « Des politiques publiques comme les autres ? », *Politique européenne*, n° 1, 2001, p. 8-24
- HERVIEU B., PURSEIGLE F., *Sociologie des mondes agricoles*, Armand Colin, 2013
- HUNOLD C., YOUNG I.M., « Justice, Democracy, and Hazardous Siting », *Political Studies*, n° 46/1, 1998, p. 82-95
- INRETS, *Le Périurbain – Quelle connaissance ? Quelles approches ? Espaces sous influence urbaine – Analyse bibliographique*, CERTU, 2007
- INSEE, « Les relations de voisinage en France », *Premiers résultats*, n° 67, 1986
- , *La France et ses régions*, 2010
- , « Métropole Aix-Marseille Provence - Offre foncière économique : 25 zones de concentration de l'emploi à enjeux », *Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur*, n° 5, 2014
- INSEE Études Provence-Alpes-Côte d'Azur, « Moyen-Var. Un avenir à construire avec les grandes agglomérations voisines », *Territoire*, n° 23, 2011

- JAILLET M.-C., « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes », *Esprit*, n° 3-4, 2004, p. 40-62
- JANVIER Y., « Nouveaux enjeux de société », in C. Martinand et J. Landrieu (dir.), *L'Aménagement en questions*, ADEF-DAEI, 1996, p. 13-83
- JESSOP B., *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity, 2002
- JOBERT A., « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », *Politix*, n° 11(42), 1998, p. 67-92
- JOBERT B., MULLER P., *L'État en action*, Presses universitaires de France, 1987
- JOHNSON CONOVER P., SEARING D., CREWE I., « The Deliberative Potential of Political Discussion », *British Journal of Political Science*, n° 32, 2002, p. 21-62
- KINGDON J., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston (Mass.), Little Brown and Company, 1984
- KITCHELT H., *Politik und Energie. Energie-Technologien in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden*, Francfort/New York, Campus, 1983
- , « Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-nuclear movements in four democracies », *British Journal of Political Science*, 1986, vol. 16, n° 1, p. 57-85
- KOOLHAAS R., « La ville générique », *Mutations*, ACTAR/Arc en rêve – Centre d'architecture, 2000, p. 721-742
- KRAUSS G., « Les jeunes entreprises pionnières face à l'incertitude. La construction sociale de l'échec », *Revue française de socio-économie*, n° 1, 2009, p. 169-186
- LABUSIERE O., « Les stratégies esthétiques dans la contestation des projets d'aménagement. Le milieu géographique entre singularité et exception », *L'Information géographique*, n° 73(2), 2009, p. 68-88
- LAFAYE C., THEVENOT L., « Une justification écologique ? Conflits dans l'aménagement de la nature », *Revue française de sociologie*, n° 34-4, 1993, p. 495-524
- LAFERTE G., « Des études rurales à l'analyse des espaces sociaux localisés », *Sociologie*, n° 5/4, 2014, p. 423-439
- LAGROYE J., « Être du métier », *Politix*, n° 28, 1994, p. 5-15
- , « On ne subit pas son rôle », *Politix*, n° 38, 1997, p. 7-17
- LAMANTHE A., AMARILLO H., « La construction sociale des activités économiques : entrepreneurs, qualifications et normalisation dans le secteur des énergies renouvelables », 10<sup>e</sup> CIFEPME - Congrès international francophone en entrepreneuriat et PME, Bordeaux, 2010
- LAMBERT A., « La gauche et le périurbain. Les ambiguïtés de la politique de "mixité sociale" dans une petite commune pavillonnaire et ses effets sur le peuplement », *Politix*, n° 1/101, 2013, p. 105-131
- LAMBELET S., PFLIEGER G., « Les ressources du pouvoir urbain », *Métropoles* [en ligne], n° 18, 2016
- LASCOURMES P., *L'Éco-pouvoir. Environnements et décisions*, La Découverte, 1994
- , « Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement », *Revue française de science politique*, 45<sup>e</sup> année, n° 3, 1995, p. 396-419



- , « Rendre gouvernable : de la traduction au transcodage. L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La Gouvernabilité*, Presses universitaires de France, 1996, p. 325-338
- , « L'obligation d'informer et de débattre. Une mise en public des données de l'action publique », in J. Gerstlé (dir.), *Les Effets d'information en politique*, L'Harmattan, 2001, p. 303-320
- , « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, n° 103(3), 2002, p. 369-377
- , « Des acteurs aux prises avec le "Grenelle Environnement". Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V », *Participations*, n° 1/1, 2011, p. 277-310
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P., « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, n° 11/42, 1998, p. 37-66
- LASCOUMES P., LE GALES P., *Gouverner par les instruments*, CDE, 2005
- , *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 2012
- LATOUR B., « Si l'on parlait un peu politique ? », *Politix*, n° 15(58), 2002, p. 143-165
- LAUGIER R., *L'Étalement urbain en France—synthèse documentaire*, rapport scientifique, Centre de ressources documentaires aménagement logement nature, ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, 2012
- LAURENT A., « Vote et ancienneté des attaches résidentielles », in E. Dupoirier et J.-C. Parodi, *Les Indicateurs socio-politiques aujourd'hui*, L'Harmattan, 1997, p. 335-350
- LE BART C., « Le système des attributions causales dans le discours des candidats à l'élection présidentielle de 1988 », *Revue française de science politique*, 40<sup>e</sup> année, n° 2, 1990, p. 212-229
- , « Les politiques d'image. Entre marketing territorial et identité locale », in *Les Nouvelles Politiques locales dynamiques de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 1999, p. 415-427
- , « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, n° 26-27, 2000, p. 26-27
- LE BOURHIS J.-P., « DRE, DRAE, DIREN, DREAL : éléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'environnement en France », *Pour mémoire*, n° 6, 2009
- LE BOURHIS J.-P., MARTINAIS E., « Quelle architecture institutionnelle pour le développement durable ? La restructuration des services régionaux du ministère de l'écologie », *Revue française d'administration publique*, n° 1/149, 2014, p. 223-237
- LE FLOCH Y., « Approche spatiale et quantitative des risques de conflits entre riverains et maîtres d'ouvrages autoroutiers. Détermination d'une mesure de la gêne induite en fonction de la distance à l'ouvrage ; modèle associé de localisation de tracé », thèse de doctorat en aménagement, Université de Tours, 2000
- LE GALES P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, n° 45(1), 1995, p. 57-95
- , *Le Retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Science Po, 2003

- LE GALES P., THATCHER M., *Les Réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, L'Harmattan, 1995
- LE GOFF T., « Les contrats locaux de sécurité à l'épreuve du terrain. Réflexions sur l'action publique locale en matière de sécurité », *Politiques et management public*, n° 20(1), 2002, p. 105-119
- LE SAOUT R., *Le Pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Presses universitaires d'Orléans, 2000
- LE TREUT H., « Le changement climatique face aux enjeux d'une recherche fondamentale », *Natures Sciences Sociétés*, n° 15/2, 2007, p. 125-126
- LECA J., « Sur la gouvernance démocratique : entre théorie et méthode de recherche empirique », *Politique européenne*, n° 1, 2001, p. 108-129
- LECORDIER-FERLAY M., « Les freins sociaux à la diffusion des innovations. Le cas des panneaux solaires photovoltaïques en France », thèse de sciences de gestion, Université de Grenoble, 2012
- LEFEBVRE H., *Du rural à l'urbain*, Anthropos, 1970
- , *La production de l'espace*, Anthropos, 1974
- LEMIEUX C., « Problématiser », in S. Paugam (dir.), *L'Enquête sociologique*, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige manuels », 2010, p. 379-402
- LEPART J., MARTY P., « Des réserves de nature aux territoires de la biodiversité L'exemple de la France », *Annales de géographie*, n° 5, 2006, p. 485-507
- LERIN F., TUBIANA L., « Questions autour de l'agenda environnemental international », *Revue internationale et stratégique*, n° 4/60, 2005, p. 75-84
- LEVY J., « Choix de société », *Espaces et sociétés*, n° 1/148-149, 2012, p. 201-209
- , *Réinventer la France*, Fayard, 2013
- LIPIETZ A., « Le tribut foncier urbain aujourd'hui : le cas de la France », *Les Cahiers marxistes*, n° 243, 2013
- LIVI C., JEANNERAT H., CREVOISIER O., « L'industrie photovoltaïque de suisse occidentale : un "milieu valueur" multi-local », *Innovations*, n° 1/46, 2015, p. 89-113
- LOLIVE J., « La montée en généralité pour sortir du Nimby », *Politix*, n° 10/39, 1997, p. 109-130
- , *Les Contestations du TGV Méditerranée*, L'Harmattan, 1999
- LOVINS A., *Stratégies énergétiques planétaires : les faits, les débats, les options*, Christian Bourgeois, 1975
- , *Soft Energy Paths. Towards a durable peace*, New York, Harper Colophon Books, 1977
- MAGNAN A., « Proposition d'une trame de recherche pour appréhender la capacité d'adaptation au changement climatique », *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], n° 9.3, 2009
- MANCEBO F., « Des développements durables. Quel référentiel pour les politiques de développement durable en Europe? », *Cybergeog : European Journal of Geography* [en ligne], 2009
- MANGIN D., *La Ville passante*, Éditions de La Villette, 2004a

- , *La Ville franchisée. Formes et structures de la ville contemporaine*, Éditions de la Villette, 2004b
- MANIN B., « Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique », *Le Débat*, n° 33/1, 1985, p. 72-94
- MARIE M., *Les terres et les mots : une traversée des sciences sociales*, Meridiens Klincksieck, 1989.
- , « L'anthropologue et ses territoires Qu'est-ce qu'un territoire aujourd'hui ? », *Espaces et sociétés*, n° 1/119, 2005, p. 177-198
- MARIOT N., WEBER F., « "Honneur à notre élu". Analyse ethnographique d'une coutume postélectorale en Dordogne », *Politix*, n° 12(45), 1999, p. 21-37
- MARLIÈRE É., FONTAINE S., « La médiation de rue comme régulation des désordres urbains », *Pensée plurielle*, n° 26/1, 2011, p. 13-23
- MARTIN S., « Défendre l'espace agricole : l'accumulation des textes », in N. Bertrand (dir.), *Terres agricoles périurbaines. Une gouvernance foncière en construction*, Quæ, 2013, p. 71-80
- MARTIN S., BERTRAND N., ROUSIER N., « Les documents d'urbanisme, un outil pour la régulation des conflits d'usage de l'espace agricole périurbain ? », *Géographie, économie, société*, n° 8(3), 2006, p. 329-350
- MATELLY S., « Une politique économique internationale entre libéralisme et interventionnisme », *Revue internationale et stratégique*, n° 77/1, 2010, p. 115-119
- MATHIEU N., « La notion de rural et les rapports ville-campagne en France : les années quatre-vingt-dix », *Économie rurale*, n° 247, 1998, p. 11-20
- MATTINA C., « Mutations des ressources clientélares et construction des notabilités politiques à Marseille (1970-1990) », *Politix*, n° 17/67, 2004, p. 129-155
- MAYAFFRE D., « Vocabulaire et discours électoral de Sarkozy : entre modernité et pétainisme », *La Pensée*, n° 352, 2007, p. 65-80
- MAZEAUD A., « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations*, n° 1/2, 2012, p. 53-77
- MAZEAUD A., TALPIN J., « Participer pour quoi faire ? Esquisse d'une sociologie de l'engagement dans les budgets participatifs », *Sociologie*, n° 1/3, 2010, p. 357-374
- MELE P., « Analyse des conflits et recherches françaises : le moment agonistique ? », in P. Melé (dir.) *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, PUR, 2013, p. 21-50
- MENDRAS H., *La Fin des paysans*, Armand Colin, 1967
- , *Sociétés paysannes*, Armand Colin, 1976
- MERENNE-SCHOUMAKER B., *Géographie de l'énergie. Acteurs, lieux, enjeux*, Belin Sup Géographie, 2007
- MERIAUX O., « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie », in *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, 1995, p. 49-68
- MERLIN P., CHOAY F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, 1988

- MERMET L., DUBIEN I., EMERIT A., LAURANS Y., « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement », *Politiques et management public*, n° 22/1, 2004, p. 1-22
- Merton R.K., *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, Plon, 1965
- METREAU E., LAPONCHE B., *Étude de faisabilité d'une initiative d'animation des réseaux d'acteurs français impliqués dans les actions énergétiques territoriales*, vol. 1, rapport, ICE, étude réalisée par l'ADEME, 2003
- MICOUD A., « Une nébuleuse associative au service de l'environnement », *Sciences humaines*, n° 49, 2005
- MISCHI, J., RENAHY N., « Pour une sociologie politique des mondes ruraux », *Politix*, vol. 83, no. 3, 2008, p. 9-21.
- MISCHI J., « Ouvriers ruraux, pouvoir local et conflits de classes », *Agone*, n° 51, « Campagnes populaires, campagnes bourgeoises », 2013, p. 7-25
- MOLINES N., *Analyse de la valeur sociale des composantes environnementales d'un territoire soumis à l'introduction d'une nouvelle infrastructure linéaire : apport des SIG et des méthodes multicritères*, thèse de doctorat en géographie, Université de Saint-Etienne, 2003.
- MONTAGNE C., PEYRON J.-L., NIEDZWIEDZ A., « La valeur économique totale de la forêt méditerranéenne française », *Forêt méditerranéenne*, n° 26.4, 2005, p. 287-297
- MORANDINI R., « Sylviculture des forêts de chêne méditerranéennes », *Revue forestière française*, 1981
- MOREL B., *Marseille. Naissance d'une métropole*, L'Harmattan, 1999
- , « Marseille, pouvoirs politiques et mutations économiques depuis 1945 », *Méditerranée*, tome 96, n° 1-2, 2001, p. 17-27
- MORIN F., KURGAN G., LUYTEN D., COOREBYTER V. DE, « Les groupes d'entreprises et la décision politique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 2011, 2009, p. 5-43
- MORMONT M., « Conflit et territorialisation », *Géographie, économie, société*, vol. 8, n° 3, 2006, p. 299-318
- MORSEL H. (dir.), *Histoire de l'électricité en France*, tome 3 : 1946-1987, Fayard, 1996
- MOSCOVICI S., « L'homme en interaction : machine à répondre ou machine à inférer », in S. Moscovici (dir.), *Introduction à la psychologie sociale*, Larousse, 1972
- MOUHOT J.-F., « Du climat au changement climatique : chantiers, leçons et défis pour l'histoire », *Cultures & conflits* [en ligne], n° 88, 2012
- MULLER P., « Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42<sup>e</sup> année, n° 2, 1992, p. 275-297
- , *Les Politiques publiques*, Presses universitaires de France, coll. « Que sais je ? », 2011
- NADAÏ A., LABUSSIÈRE O., *Politiques éoliennes et paysages. Une comparaison France-Allemagne-Portugal*, étude réalisée pour le compte de l'ADEME, 2010
- , « L'éolien, une énergie renouvelable épuisable ? », in A. Euzen, L. Eymard et F. Gaill (dir.), *Le Développement durable à découvert*, Éditions du CNRS, 2013, p. 220-221
- NADEL S., « La responsabilité sociale de l'entreprise comme forme de justification : quels impacts sur le travail ? », *Revue française de socio-économie*, n° 11/1, 2013, p. 165-179

- NAHRATH S., VARONE F., GERBER J.-D. « Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ? », *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement*, [en ligne], n° 9(1), 2009
- NAY O., SMITH A., « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institution », in O. Nay et A. Smith (dir.), *Le Gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Economica, 2002, p. 1-21
- NEGRIER E., *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, 2005
- NEVERS J.-Y., « Entre consensus et conflits. La configuration des compétitions aux élections municipales dans les communes rurales », *Revue française de sociologie*, n° 33-3, 1992, p. 391-416
- NEVEU C., « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, n° 1, 2011, p. 186-209
- NEVEU E., « Médias, mouvements sociaux, espaces publics », *Réseaux*, n° 17/98, 1999, p. 17-85
- NOUGAREDES B., FAURE S., LANIESE T., SALIGNAC V., CAMERINO T., « Échelle territoriale de gouvernance et capacité d'innovation. Le cas de la gestion durable du bâti agricole périurbain », communication au 51<sup>e</sup> colloque de l'ASRDLF, 2014
- OBSERV'ER, *Le Baromètre 2012 des énergies renouvelables électriques en France. 3<sup>e</sup> édition*, Observ'ER, coll. « Chiffres et statistiques », 2012
- , *La Production d'électricité d'origine renouvelable dans le monde. 15<sup>e</sup> inventaire*, Observ'ER, coll. « Chiffres et statistiques », 2013
- OLIVIER DE SARDAN J.-P., « La politique du terrain », *Enquête*, n° 1, 1995, p. 71-109
- OLLIVIER-TRIGALO M., PIECHACZYK X., *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Volet 2 : Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, IFSTTAR, 2001
- ORSI F., CORIAT B., « Droits de propriété intellectuelle, marchés financiers et innovation. Une configuration soutenable ? », *La Lettre de la régulation*, n° 45, 2003, p. 1-4
- PAPADOPOULOS Y., « Délibération et action publique », *Swiss Political Science Review*, n° 10(4), 2004, p. 147-157
- PARK R.E., « The city : Suggestions for the investigation of human behavior in the urban environment », in R.E.Park, E.W Burgess., R.D. McKenzie, *The City*, Chicago, University of Chicago Press, 1925, p. 1-46
- PATSIAS C., « Groupes de quartier et pratiques citoyennes. Les leçons d'une comparaison franco-québécoise ou de la différence entre mouvements associatif et communautaire », *Nouvelles pratiques sociales*, n° 18(2), 2006, p. 39-54
- PERCEBOIS J., « Ouverture à la concurrence et régulation des industries de réseaux : le cas du gaz et de l'électricité », *Économie publique/Public economics* [en ligne], n° 12/1, 2003
- PERRIER-CORNET P., *À qui appartient l'espace rural ?*, Éditions de l'Aube/DATAR, 2002
- PETERS B.G., PIERRE J., *Handbook of public policy*, Los Angeles (Cal.), Sage, 2006
- PEZON C., CANNEVA G., « Petites communes et opérateurs privés : généalogie du modèle français de gestion des services d'eau potable », *Espaces et sociétés*, n° 139/4, 2009, p. 21-38

- PHAM H.V., KIRAT T., TORRE A., « Les conflits d'infrastructures en Île-de-France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains », *Revue d'économie régionale & urbaine*, n° 1, 2013, p. 203-229
- PHAM H.V., TORRE A., « La décision publique à l'épreuve des conflits. Un cadre d'analyse des processus décisionnels au regard de l'expression des oppositions », *Revue d'économie industrielle*, n° 138, 2012, p. 93-126
- PHILIBERT L. *Souvenirs, souvenirs*, Laffitte, 1994
- PHILLIPS R., FREEMAN R.E., WICKS A., « What Stakeholder Theory Is Not », *Business Ethics Quarterly*, n° 13/4, 2003, p. 479-502
- PIAGET J., *La Représentation de l'espace chez l'enfant*, Presses universitaires de France, 1948
- PIATTONI S., *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford University Press, 2010.
- PIECHACZYK X., « Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général », *PLUS*, n° 54, Centre de prospective et de veille scientifique, direction de la Recherche et des Affaires scientifiques et techniques, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, 2000
- PIERRU F., « La santé au régime néolibéral », *Savoir/Agir*, n° 3/5, 2008, p. 13-24
- PIERSON P., « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *American Political Science Review*, n° 94(2), 2000, p. 251-267
- PINSON G., « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, n° 1/148, 2014, p. 95-111
- , *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, coll. « Académique », 2009
- Politix*, n° 75/3, « Dispositifs participatifs », 2006, p. 3-9
- PONIATOWSKI L., *Rapport d'information sénatorial, au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur l'avenir de la filière photovoltaïque française*, 2011
- PURSEIGLE F. (dir.), « Les agricultures de firme : 1. Organisations et financiarisation », *Études rurales*, n° 190, 2013
- PURSEIGLE F., HERVIEU B., « Pour une sociologie des mondes agricoles dans la globalisation », *Études rurales*, n° 1/183, 2009, p. 177-200
- RADAELLI C.-M., « Logiques de pouvoirs et "récits", dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, n° 50(2), 2000, p. 255-275
- RAFFESTIN C., « Territorialité : concept ou paradigme de la géographie sociale ? », *Geographica Helvetica*, 1986, n° 2, p. 91-96
- RAMUNNI G., DEFLANDRE J., « Faire face à la crise du pétrole : l'énergie solaire au CNRS », *La Revue pour l'histoire du CNRS* [en ligne], n° 4, 2001
- RANGEON F., « Communication politique et légitimité », *La Communication politique*, Presses universitaires de France, 1999, p. 99-114
- RAVEYRE M., « Restructurations, grands groupes et territoires », *Géographie, économie, société*, n° 7(4), 2005, p. 333-346
- REIGNER H., *Les DDE et le Politique*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2002

- , « La territorialisation de l'enjeu "sécurité routière" : vers un basculement de référentiel ? », *Espaces et sociétés*, n° 3/118, 2004, p. 23-41
- REMY E., « Apprivoiser la technique. Débat public autour d'une ligne à haute tension », *Politix*, n° 8(31), 1995, p. 136-144
- RENAHY N., « Classes populaires et capital d'autochtonie. Genèse et usages d'une notion », *Regards sociologiques*, n° 40, 2010, p. 26
- RETIERE J.-N., *Identités ouvrières. Histoire sociale d'un fief ouvrier en Bretagne 1909-1990*, L'Harmattan, 1994
- , « Regards sur la sociabilité en territoire ouvrier », *Les Cahiers du GRHIS*, n° 8, 1997, p. 21-28
- , « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire », *Politix*, n° 16(63), 2003, p. 121-143
- RICARDO D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Londres, John Murray, 1817
- RIVIERE J., « Les divisions sociales des métropoles françaises et leurs effets électoraux. Une comparaison des scrutins municipaux de 2008 », *Métropolitiques* [en ligne], 2014
- ROUBAN L., « Les attitudes politiques des fonctionnaires : vingt ans d'évolution », *Cahier du CEVIPOF*, n° 24, 1999
- RUI S., « L'impasse de l'amont. Débat public et conflits d'aménagement », *Annales des Ponts et Chaussées*, n° 92, 1999, p. 47-52
- , *La Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004
- SABATIER P.A., « An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein », *Policy sciences*, n° 21(2-3), 1988, p. 129-168
- SABATIER P.A., JENKINS-SMITH H.C., *Policy Change and Learning. An advocacy coalition approach*, Boulder (Co.), Westview Press, 1993, p. 117-168
- SAINT-MARTIN M. DE, « Une grande famille », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 31.1, 1980, p. 4-21
- SALAI R., « À la recherche du fondement conventionnel des institutions », in R. Salais, E. Chatel et D. Rivaud-Danset (dir.), *Institutions et conventions. La réflexivité de l'action économique*, Éditions de l'EHESS, coll. « Raisons pratiques », 1998, p. 255-291
- , « Conventions de travail, mondes de production et institutions : un parcours de recherche », *L'Homme et la société*, n° 4/170-171, 2008, p. 151-174
- SASSEN S., *Critique de l'État. Territoires, autorités et droits de l'époque médiévale à nos jours*, Demopolis/Le Monde diplomatique, 2009
- SEGAUD M., *Anthropologie de l'espace. Habiter, fonder, distribuer, transformer*, Armand Colin, 2010
- SEILLE J., *Histoire de Saint-Julien-le-Montagnier*, Pays du Verdon, 2000
- SELMIA A., « L'émergence de l'idée de parc national en France. De la protection des paysages à l'expérimentation coloniale », in R. Larrère, B. Lizet, M. Berlan-Darqué (dir.), *Histoire des parcs nationaux. Comment prendre soin de la nature ?*, Quæ, 2009, p. 43- 59

- SENCEBE Y., « Les manifestations contrastées de l'appartenance locale », in J.-P. Sylvestre (dir.), *Agriculteurs, ruraux et citoyens. Les mutations des campagnes françaises*, Educagri, 2002, p. 293-310
- , « Multi(ples) appartenances en milieu rural », *Informations sociales*, n° 164/2, 2011, p. 36-42
- SENCEBE Y., PINTON F., ALPHANDERY P., « Le contrôle des terres agricoles en France. Du gouvernement par les pairs à l'action des experts », *Sociologie*, n° 4(3), 2013, p. 251-268
- SIMARD L., LEPAGE L., FOURNIAU F., GARIÉPY M., GAUTHIER M., *Le Débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*, L'Harmattan, coll. « Villes et entreprises », 2006
- SIMMEL G., *Le Conflit*, Circé, 1995
- SIMONNOT P., *Les Nucléocrates*, vol. 7, Presses universitaires de Grenoble, 1978
- SINTOMER Y., MAILLARD J., « The Limits to Local Participation and Deliberation in the French "Politique de la ville" », *European Journal for Political Research*, n° 46, 2007, p. 503-529
- SPECTOR M., KITSUSE J.I., « Sociologie des problèmes sociaux. Un modèle d'histoire naturelle », in D. Cefaï et C. Terzi (dir.), *L'Expérience des problèmes publics*, Éditions de l'EHESS, coll. « Raisons pratiques », 2012, p. 82-107
- STRAUSS A., « Comment les compromis se négocient selon les contextes d'ordres sociaux », (« Negotiating Compromises within Social Orders », in *Negotiations. Varieties, Contexts, Processes and Social Order*, San Francisco [Cal.], Jossey-Bass Publishers, 1978), *Négociations*, n° 5, 2006, p. 133-154
- SUBRA P., *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Armand Colin, 2014
- SUD INSEE, *Provence-Alpes-Côte d'Azur : concilier attractivité et maîtrise de la consommation d'espace*, n° 136, 2009a
- , *Recensement de la population 2006. Provence-Alpes-Côte d'Azur : une région très urbaine, une croissance équilibrée*, n° 128, 2009b
- SUPIOT A., « De la réglementation à la régulation », in *Homo juridicus. Essai sur la fonction anthropologique du droit*, Seuil, 2005, p. 195-203
- SUREN E., « L'écologie industrielle, une stratégie de développement », *Le Débat*, n° 113/1, 2001, p. 106-121
- TARROW S., TILLY C., MCADAM D., *Dynamics of contention*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 2001
- TEISSIER P., « Le solaire passif à l'ombre de la politique énergétique française, 1945-1986. Les politiques publiques de l'énergie solaire », *Annales historiques de l'électricité*, n° 11, Victoires Éditions, 2013
- TERRES D'EUROPE SCAFR, *Le Marché des forêts en France. Indicateur 2013*, Safer, 2013
- THOMASSIAN M., « Pratiques de la négociation dans les projets urbains, ou la "fabrique" de décisions concertées en vue de réduire le risque d'inacceptabilité sociale », *Négociations*, n° 1, 2009, p. 185-198
- THOMANN S., « La ruée vers le photovoltaïque, nouvel or bleu », in J. Dubois. et S. Thomann (dir.), *Tensions sur les champs et les bois. L'essor des énergies vertes en Provence-Alpes-Côte*



d'Azur, Éditions de l'Aube, 2012, p. 17-91

THUDEROZ C., « Régimes et registres de négociation », *Négociations*, n° 12/2, 2009, p. 107-118

TONNELAT S., « La dimension sensible des problèmes publics. La plate-forme d'observation du bayou et la viabilité d'un quartier de la Nouvelle-Orléans, in D. Cefaï et C. Terzi (dir.), *L'Expérience des problèmes publics*, Éditions de l'EHESS, coll. « Raisons pratiques », 2012, p. 163-190

TOPÇU S., « Technosciences, pouvoirs et résistances : une approche par la gouvernementalité », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 60-4/4 bis, 2013, p. 76-96

TORRE A., « Conflits environnementaux et territoires », in B. Zuindeau (dir.), *Développement durable et territoire*, Presses universitaires du Septentrion, 2010, p. 109-121

—, « Du bon usage des conflits ! L'expression des désaccords au cœur des dynamiques territoriales », *Metropolitiques.eu* [en ligne], 2011, p. 1-5

TORRE A., MELOT R., BOSSUET L., CADORET A., CARON A., DARLY S., JEANNEUX P., KIRAT T., PHAM H.V., « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Éléments de méthode et de repérage », *VertigO - La revue électronique en sciences de l'environnement* [en ligne], n° 10/1, 2010

TORRES E., « Adapter localement la problématique du développement durable : rationalité procédurale et démarche-qualité », *Développement durable et territoires* [en ligne], 2002, p. 1-23

TOURAINÉ A., *La Voix et le Regard. Sociologie des mouvements sociaux*, Seuil/Le Livre de Poche, coll. « Biblio essais », 1978

TUDESQ A.-J., *Les Grands Notables en France : (1840-1849). Étude historique d'une psychologie sociale*, Presses universitaires de France, 1964

VALLETOUX P., « Le maire, un financier pas comme les autres », *Pouvoirs*, n° 148/1, 2014, p. 31-42

VANIER M., « Dans l'épaisseur du périurbain », *Espaces et sociétés*, n° 148-149, 2012, p. 211-218

VIARD J., *La Société d'archipel*, Éditions de l'Aube, 1994

—, *Nouveau portrait de la France : la société des modes de vie*, Éditions de l'Aube, 2012

VIGNON S., « Les maires des petites communes face à l'intercommunalité. Du dévouement villageois au professionnalisme communautaire », *Pouvoirs locaux*, n° 84/1, 2010, p. 43-49

—, « Un scrutin de "proximité" toujours participationniste ? Quelques éléments de compréhension de la démobilisation autour des élections municipales », *Savoir/Agir*, n° 3/25, 2013, p. 13-22

VOLLE A., « Agritourisme et productions biologiques dans les Alpes-de-Haute-Provence : indicateurs de la redynamisation des campagnes ? », *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens/Journal of Mediterranean Geography*, n° 107, 2006, p. 67-71

WALKER J.L., « The Diffusion of Innovations among American States », *The American Political Science Review*, n° 63/3, 1969, p. 880-899

WEBBER M.M., *L'Urbain sans lieu ni bornes*, Éditions de l'Aube, 1996

WEBER M., *Économie et société*, vol. 2, Pocket, 1995

WEILL C., « Progresser dans la mise en œuvre de la précaution : le rôle de l'expertise », working papers n° 1, Iddri, 2008, 8 p.

YANKELOVICH D., *Public Attitudes toward People with Chronic Mental Illness. Executive summary*, Princeton (NJ), The Robert Wood Johnson Foundation, 1990

YERPEZ J., *Le Risque routier dans la ville*, Anthropos, coll. « Villes », 1998

YOUNG I.M., *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, 2000

ZALIO P.-P., « Les entrepreneurs enquêtés par les récits de carrières : de l'étude des mondes patronaux à celle de la grammaire de l'activité entrepreneuriale », *Sociétés contemporaines*, n° 4, 2007, p. 59-82

ZASK J., « La politique comme expérimentation », préface à John Dewey, *Le Public et ses problèmes*, in *Œuvres philosophiques*, tome II, Publications de l'Université de Pau/Farrago/Éditions Léo Scheer, 2003, p. 11-65

ZELEM M.-C., « Les contraintes sociologiques au développement des énergies renouvelables », *Les Cahiers de Global Chance*, n° 15, 2002, p. 84-91



## ANNEXES

Annexe 1 : analyse des articles du quotidien Le Monde traitant du sujet « solaire » et « photovoltaïque » dans leur titre.....	697
Annexe 2 : méthode de recherche à partir du service d’alertes proposé par la société Google .....	697
Annexe 3 : méthode utilisée pour concevoir l’inventaire national des parcs solaires réalisés en France jusqu’au 31 décembre 2013.....	699
Annexe 4 : inventaire des intentions de projet recensées jusqu’en septembre 2012 en région PACA.....	707
Annexe 5 : inventaire des projets .....	715
Annexe 6 : Description des communes dont le projet de parc solaire a été monographié.....	726
Annexe 7 : liste des entretiens.....	727
Annexe 8 : réunions suivies ayant donné lieu à un compte-rendu d’observation .....	733
Annexe 9 : descriptif des variables retenues pour l’analyse quantitative.....	735
Annexe 10 : description du mode de discrétisation choisi pour traiter la densité démographique .....	743
Annexe 11 : modes de discrétisation non retenus pour établir les classes de densité démographique des communes .....	746
Annexe 12 : tableaux complémentaires aux analyses du chapitre 7 .....	748
Annexe 13: discrétisation de la croissance démographique qu’ont connue les communes entre 1999 et 2009 .....	749
Annexe 14 : discrétisation de la croissance démographique qu’ont connue les communes entre 1990 et 2009 .....	750
Annexe 15 : croissance démographique et intérêt communal pour un parc solaire : une relation qui se confirme pour différents modes de discrétisation .....	751
Annexe 16 : discrétisation de la croissance démographique qu’ont connue les communes entre 1982 et 2009 .....	752

**ANNEXE 1 : ANALYSE DES ARTICLES DU QUOTIDIEN LE MONDE TRAITANT DU SUJET  
« SOLAIRE » ET « PHOTOVOLTAÏQUE » DANS LEUR TITRE.**

Base : *Le Monde*, quotidien national français, recherche à partir des archives disponibles en ligne sur la période du 01.01.2000 au 23.12.2013.

Recherche sur les mots du titre : solaire et photovoltaïque.

Articles exclus de l'analyse : exploration spatiale, coup de soleil, risque d'exposition au soleil, lunettes, personnages « solaires », l'ordre du temple solaire (secte).

Méthode de classement des articles :

Analyse du titre et du résumé d'une cinquantaine de mots fournis sur le site du monde pour déterminer sa tonalité générale. Si la tonalité n'est pas perçue au travers de ces éléments, l'article donne lieu à une lecture plus détaillée.

Pour déterminer qu'un article est d'une tonalité générale négative : le solaire ou le photovoltaïque est associé à un impact négatif d'un point de vue budgétaire ou environnemental, à des politiques publiques de défense (notamment lors de la guerre commerciale entre la Chine et l'Union Européenne, où les panneaux chinois « inondent » un marché européen, où il s'agit de venir « au secours » de l'économie européenne, ou bien lorsqu'il s'agit de relayer des propos hostiles à l'égard de la Chine), à une bureaucratisation de la politique publique (« usine à gaz administrative »), ou à une mauvaise nouvelle économique (faillite, déroute, coup de froid, crise).

Pour déterminer qu'un article est d'une tonalité générale positive : le solaire ou le photovoltaïque est associé à un développement économique, à un bénéfice environnemental, à une innovation technologique, à des politiques publiques de relance, à un potentiel développement, lorsque la France est considérée en retard (ce qui sous-entend que le solaire est une valeur d'avenir), lorsqu'un plaidoyer est fait en faveur de cette technologie, lorsque des acteurs se positionnent en résistance ou lancent un cri d'alarme en faveur du solaire.

**ANNEXE 2 : METHODE DE RECHERCHE A PARTIR DU SERVICE D'ALERTE PROPOSE PAR LA  
SOCIETE GOOGLE**

« Google Alerts » est un service proposé par la société Google qui effectue quotidiennement une recherche sur son moteur de recherche à partir d'un mot clé ou d'un ensemble de mots clés. Si une ou plusieurs pages web comportent un ou plusieurs des termes recherchés, ce service envoie un e-mail indiquant les liens vers ces pages, ainsi qu'une brève reprise des termes identifiés dans la page comme relevant du ou des mots clés. Dans les premières alertes, la recherche se limite aux 50 premières pages de recherche Google générées par le mot clé ou l'ensemble de mots clés, soit environ 750 liens. Les alertes indiquent ensuite quotidiennement seulement les liens nouvellement indexés qui contiennent le ou les mots clés appelés.

L'utilisation de cet outil s'est limitée aux pages indexées par Google comme émanant de sites Internet situés sur le territoire français.

Deux temps et objets d'investigation peuvent être distingués dans l'utilisation de cet outil de recueil quotidien d'information.

En premier lieu, cet outil a été mis en place au lancement de la thèse (fin novembre 2011) sur des termes génériques liés à l'objet étudié. À ce stade de la recherche, l'idée était d'évaluer l'état et la dynamique de développement des installations utilisant l'énergie solaire. Un arbitrage n'avait pas alors été effectué entre les différentes formes de production d'énergies solaires. On retrouve encore par exemple à cette époque-là un intérêt pour les centrales

thermodynamiques. *A posteriori*, une alerte sur les termes « parc solaire » aurait été également judicieuse : cette expression s'est peu à peu imposée pour nommer les centrales PV au sol dans le vocabulaire journalistique ou dans la communication utilisée par les porteurs de projet. Mais, au moment de la mise en place des alertes en 2011, le terme était peu ou pas utilisé par les acteurs rencontrés, ou dans les articles et documents lus lors de la phase exploratoire. Toutefois, l'expression « énergie solaire » a pu dans bien des cas pallier ce manque, car elle correspond dans le lexique journalistique à la description de la source énergétique ou de la production électrique des parcs solaires.

Ces alertes sont arrêtées en février 2014, quelques semaines après le début de l'écriture. Elles ont été utiles à la réalisation de l'inventaire national des projets réalisés et au recensement des intentions de projets en région PACA.

Mots clés des alertes, périodes d'utilisation et nombre de courriels envoyés par Google durant la période (sachant qu'une alerte peut contenir plusieurs liens) :

- énergie solaire : du 30/11/2011 au 09/02/2014 : 815
- paca photovoltaïque : 06/12/2011 au 07/02/2014 : 49
- parc photovoltaïque : 01/12/2011 au 07/02/2014 : 294
- solaire thermodynamique : 30/11/2011 au 5/02/2014 : 254

En deuxième lieu, cet outil a été utilisé quelques mois après le choix des terrains d'enquête pour suivre l'actualité des communes accueillant les projets. Les choix des six projets à monographier ont été arrêtés à l'été 2012 à partir de l'inventaire régional des intentions de projet. On n'a cependant pas utilisé l'outil d'alertes Google dès le commencement de l'investigation de ces terrains. Ce n'est que quelques mois plus tard qu'il est apparu comme un des modes de recueil des données qui pouvait être utile à l'enquête. Toutes les communes n'ont d'ailleurs pas bénéficié d'une alerte : seules celles qui semblaient avoir une actualité en cours en ont bénéficié. Ce choix avait pour objectif de limiter l'information à recueillir (engorgement de la boîte mail) et en aval à traiter. Ces alertes sont arrêtées en février 2014, quelques semaines après le début de l'écriture.

Mots clés des alertes, périodes d'utilisation et nombre de courriels envoyés par Google durant la période (sachant qu'une alerte peut contenir plusieurs liens) :

- La Barben : du 08/12/2012 au 08/02/2014 : 203
- Lançon de Provence : 29/11/2012 au 09/02/2014 : 257
- Néoules : 29/11/2012 au 09/02/2014 : 243
- Saint Julien le Montagnier : 29/11/2012 au 09/02/2014 : 198

### ANNEXE 3 : METHODE UTILISEE POUR CONCEVOIR L'INVENTAIRE NATIONAL DES PARCS SOLAIRES REALISES EN FRANCE JUSQU'AU 31 DECEMBRE 2013.

La source principale de cet atlas demeure l'« Atlas des grandes centrales photovoltaïques » publié en novembre 2013 dans le numéro hors série n°10 du *Le journal du photovoltaïque*. Ce journal est une publication réalisée par Observ'ER, l'Observatoire des Energies Renouvelables, association à but non lucratif d'intérêt général, fondée en 1979. L'observatoire a depuis acquis une certaine notoriété puisqu'il est maintenant soutenu par la Commission européenne, l'ADEME et la Caisse des Dépôts et Consignations. Cela ne l'empêche pas de garder sa liberté de parole comme l'atteste l'éditorial de ce numéro « une sentence anti-photovoltaïque » qui ne se prive pas de critiquer ouvertement la politique gouvernementale en cette fin d'année 2013. Le mode de gouvernance de cette association s'appuie sur deux collègues, celui des fondateurs<sup>1</sup> et celui des personnes qualifiées<sup>2</sup>, qui peut être un gage d'une pluralité d'expression et d'avis en son sein.

La méthodologie utilisée par le journal consiste à interroger « les principaux acteurs du secteur pour localiser les centrales d'une puissance supérieure ou égale à 1 Mwc. » (p. 37) L'atlas distingue « les installations mises en service et (...) les centrales terminées (chantiers livrés) et en attente de raccordement à fin septembre 2013 » (*ibid.*). Les auteurs avouent ainsi que si « l'atlas est le plus complet possible (...) il est difficile d'être exhaustif du fait du grand nombre d'acteurs impliqués » (*ibid.*).

L'atlas n'identifie pas seulement des centrales PV au sol, mais de nombreuses autres installations supérieures à 1 Mwc, comme des centrales sur toiture, des ombrières ou des serres. Sur les 320 centrales inventoriées par le journal, seules 130 sont au sol.

Un traitement supplémentaire des informations fournies par le journal a été nécessaire pour préciser les projets inventoriés. Parfois, il n'est pas indiqué si le projet est au sol ou non. Parfois les noms du propriétaire, du développeur et de l'installateur ne sont pas connus. Une recherche Internet a permis dans la majeure partie des cas de trouver des informations complémentaires qui permettaient de qualifier le projet. Par exemple pour le projet de Santa-Lucia-di-Mercurio (Haute-Corse), le journal indique sa réalisation, mais on ne sait pas s'il s'agit d'un projet au sol. On ne connaît ni le nom du propriétaire, ni de l'opérateur, ni de l'EPCiste. Il n'est pas non plus indiqué la date de réalisation du projet. Cependant, un compte-rendu de présentation du projet en assemblée de Corse (22 et 23 mars 2012) publié sur Internet donne la majeure partie des informations manquantes (installation au sol, noms du propriétaire et de l'opérateur). La date de réalisation est estimée dans ce cas à partir de la date du rapport et d'un temps minimum restant pour la réalisation du projet. Ce temps est évalué à partir des démarches administratives encore nécessaires, de la réalisation du projet et de son raccordement. Ici, en connaissance de l'état d'avancement du projet décrit dans ce compte-rendu, il est estimé qu'au moins 10 mois sont encore nécessaires pour que le projet soit construit et raccordé. Sa date de réalisation est estimée à 2013.

---

<sup>1</sup> Collège des fondateurs : Bureau de recherche géologique et minière (BRGM) représenté par Romain Vernier ; Office franco-allemand pour les énergies renouvelables représenté par Mélanie Persem ; Caisse des Dépôts représentée par Stéphane Hayez ; Crédit Agricole représenté par Michel Auzet ; Crédit Coopératif représenté par Catherine Becquaert ; Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) représenté par Florence Lambert ; Compagnie nationale du Rhône (CNR) représentée par Patrick Garcia ; Électricité de France représentée par Jacques Pithois ; GrDF représenté par Élisabeth Aubert ; Institut français du pétrole Énergies nouvelles (IFP) représenté par Jean-François Gruson ; Institut national de l'énergie solaire (INES) représenté par Vincent Jacques le Seigneur ; Qualit'EnR représenté par André Joffre.

<sup>2</sup> Collège des personnes qualifiées : Mme Dominique Dron, MM. Dominique Bidou, Jean-Pierre Chaussade, Bernard Equer, Alain Liébard (architecte), Daniel Lincot, Pierre Parayre, Joël de Rosnay (Cité des Sciences et de l'Industrie).

Lorsque plusieurs centrales sont identifiées sur une même commune, celles-ci sont considérées comme constituant un même projet, s'il s'agit du même opérateur et de la même année de réalisation (exemple Crucey-Villages en Eure-et-Loire).

Les informations collectées dans cet atlas ont été croisées avec les informations collectées au travers des alertes Google. Ces alertes ont permis d'identifier 78 projets sur la période courant du premier décembre 2011 au sept février 2014. 50 projets de cette base recoupaient les centrales identifiées par *Le Journal du Photovoltaïque*. Les 28 autres projets ont fait l'objet d'une recherche Internet déterminant s'il s'agit bien de centrales au sol et si ces projets ont été réalisés. Il a fallu la découverte des photos des parcs réalisés pour en attester l'existence. Elles sont souvent publiées à l'intérieur d'articles ou de blogs rédigés à l'occasion de leur inauguration. Seuls 18 de ces 28 projets sont considérés comme réalisés.

Pour les 148 parcs solaires qui ont été identifiés comme réalisés, on a essayé, à partir des informations disponibles, de déterminer la date de réalisation, la superficie occupée, la puissance installée, l'opérateur, le propriétaire et l'installateur. Cela n'a pas toujours été possible. Dans ce cas, l'information manquante est notée « nc » (non communiquée). L'inventaire ci-après est présenté par ordre croissant suivant la date de réalisation des parcs.



Date	Commune	Département	Région	MWc	Opérateur	Nationalité	EPCiste
2008	Narbonne	Aude	Languedoc-Roussillon	7,00	EDF EN	France	EDF EN
2009	Manosque	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	4,10	EDF EN	France	EDF EN
2009	Ste Tulle	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	5,20	EDF EN	France	EDF EN
2009	Vinon sur Verdon	Var	PACA	4,30	Solairedirect	France	Solairedirect
2010	Fougerolles-du-Plessis	Mayenne	Pays de la Loire	2,7	Akelios	France	nc
2010	Sault	Vaucluse	PACA	1,20	Ciel et Terre	France	Ciel et Terre
2010	Saulce-sur-Rhône	Drôme	Rhône-Alpes	4,10	CNR	France	Inéo
2010	Sainte-Maxime	Var	PACA	1,00	Colexon	États-Unis	Viasolar et Schneider electric
2010	Rapale	Haute-Corse	Corse	7,70	Corsoleil, Juwi	Allemagne	Juwi
2010	Revest-du-Bion	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	1,20	Éco Delta	France	GES
2010	Puylobier	Bouches-du-Rhône	PACA	6,50	EDF EN	France	EDF EN
2010	Montendre	Charente Maritime	Poitou-Charentes	5,50	EDF EN	France	EDF EN
2010	Saint Symphorien	Gironde	Aquitaine	23,20	EDF EN	France	EDF EN
2010	Le Gabardan – Losse	Landes	Aquitaine	67,10	EDF EN	France	EDF EN
2010	Le Lauzet-Ubaye	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	2,50	EON	Allemagne	EON
2010	Talairan	Aude	Languedoc-Roussillon	1,20	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2010	Saint Martory	Haute-Garonne	Midi-Pyrénées	1,50	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2010	Pérignac	Charente Maritime	Poitou-Charentes	0,25	Photoner	France	Photoner
2010	Pierrelatte	Drôme	Rhône-Alpes	7,00	Sechilienne-Sidec	France	Jayme da Costa
2010	Fabrègues	Hérault	Languedoc-Roussillon	1,30	Sechilienne-Sidec	France	Bouygues Construction
2010	Les Mées	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	12,30	Solairedirect	France	Spie et solairedirect
2010	Saint-Clar-de-Lomagne	Gers	Midi-Pyrénées	8,90	Solarezo	France	Solarezo
2011	Zonza	corse du sud	Corse	3,50	Akuo	France	nc
2011	Aghione	Haute-Corse	Corse	4,10	Akuo	France	Jayme da Costa
2011	Bessan	Hérault	Languedoc-Roussillon	4,20	Belectric	Allemagne	Belectric
2011	Avignonet-Lauragais	Haute-Garonne	Midi-Pyrénées	4,50	Boralex	Canada	Q-Cells
2011	Miradoux	Gers	Midi-Pyrénées	8,00	Cegelec	France	Cegelec
2011	Beaucaire	Gard	Languedoc-Roussillon	3,00	CNR	France	Ineo

Date	Commune	Département	Région	MWc	Opérateur	Nationalité	EPCiste
2011	Bollène	Vaucluse	PACA	4,00	CNR	France	Inéo
2011	Sarreguemines	Moselle	Lorraine	1,00	Direct Energie	France	
2011	Les Mées	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	33,00	Éco Delta	France	Siemens
2011	Chaillac	Indre	Centre	4,30	Éco Delta	France	Spie et Q-Cells
2011	Valensole	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	12,00	EDF EN	France	Colsun, EDF EN
2011	Romilly-sur-Seine	Aube	Champagne-Ardenne	7,50	EDF EN	France	EDF EN
2011	Saint-Marcel sur Aude	Aude	Languedoc-Roussillon	11,90	EDF EN	France	Colsun, EDF EN
2011	Puylobier	Bouches-du-Rhône	PACA	6,50	EDF EN	France	EDF EN
2011	Bouloc	Haute-Garonne	Midi-Pyrénées	10,10	EDF EN	France	EDF EN
2011	Avon-les-Roches	Indre et Loire	Centre	10,70	EDF EN	France	EDF EN
2011	Blauvac	Vaucluse	PACA	2,60	EDF EN	France	EDF EN
2011	Saint Martin de Lalande	Aude	Languedoc-Roussillon	5,40	Element Power	États-Unis	nc
2011	Callian	Var	PACA	7,40	Eneryo	France	Spie et EHTP
2011	Les Mées	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	18,20	Enfininity	Belge	Spie, NGE
2011	Petit-PalaisetCornemps	Gironde	Aquitaine	10,20	Enfininity, Eco Invest	Belge	Guintoli, EHTP
2011	Villanière	Aude	Languedoc-Roussillon	5,00	Eole-Res	France	Eole-Res
2011	Puimichel	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	8,00	EON	Allemagne	EON
2011	La Genétouze	Charente Maritime	Poitou-Charentes	5,10	Eosol EN	France	TSK
2011	Valence-sur-Baïsse	Gers	Midi-Pyrénées	8,90	Eosol EN	France	TSK
2011	Villeneuve de Marsan	Landes	Aquitaine	8,00	Eosol EN	France	Eosol EN
2011	Martillac	Gironde	Aquitaine	0,10	Exosun	France	Exosun
2011	Curbans	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	26,10	GdF-Suez	France	Maetel
2011	Tombeboeuf	Lot-et-Garonne	Aquitaine	4,40	Gehrlicher Solar France	Allemagne	Gehrlicher Solar France
2011	Sourdun	Seine et Marne	Ile-de-France	4,50	Générale du Solaire	France	Bouygues
2011	Veules-les-Roses	Seine-Maritime	Haute-Normandie	5,00	Global Ecopower	France	Global Ecopower
2011	Saint Amadou	Ariège	Midi-Pyrénées	8,50	Juwi	Allemagne	juwi
2011	Mios	Gironde	Aquitaine	8,50	Juwi	Allemagne	Juwi
2011	La Fresnais Bonnemain	Ille et Vilaine	Bretagne	2,1	nc	nc	nc

Date	Commune	Département	Région	MWc	Opérateur	Nationalité	EPCiste
2011	Lannion	Côte-d'Armor	Bretagne	2,60	Neoen	France	Cegelec
2011	Sainte-Ève	Haute-Loire	Auvergne	1,60	Phoenix Solar	Allemagne	Phoenix Solar
2011	Le Castellet	Var	PACA	12	Phoenix Solar	Allemagne	Phoenix Solar
2011	Laruscade	Gironde	Aquitaine	3,50	Photeïs	France	Siemens
2011	Courbillac	Charente	Poitou-Charentes	0,25	Photoner	France	Photoner
2011	Torreilles	Pyrénées-Orientales	Languedoc-Roussillon	12,00	Poweo ENR	France	Juwi
2011	Les Mées	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	11,80	Q-Cells	Allemagne	Q-Cells
2011	La Palme	Aude	Languedoc-Roussillon	4,80	Quadran	France	Bouygues
2011	Roquefort des Corbières	Aude	Languedoc-Roussillon	4,80	Quadran	France	Spie
2011	Distré	Maine et Loire	Pays de la Loire	2,00	Quénéa	France	Bouygues
2011	La-Ville-Dieu-du-Temple	Tarn et Garonne	Midi-Pyrénées	1	SARL des Caussades	France	nc
2011	Esparron-de-Verdon	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	5,10	solairedirect	France	solairedirect
2011	Esparron-de-Verdon	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	8,50	Solairedirect	France	Spie et solairedirect
2011	Jussac	Cantal	Auvergne	12,00	Solairedirect	France	solairedirect
2011	Sartène	corse du sud	Corse	4,50	Solairedirect	France	Spie et solairedirect
2011	Venzolasca	Haute-Corse	Corse	4,50	Solairedirect	France	Spie et solairedirect
2011	Saint-Hilaire-du-Rozier	Isère	Rhône-Alpes	5,90	Solairedirect	France	Bouygues
2011	Varages	Var	PACA	12,30	Solairedirect	France	Solairedirect
2011	Vigeant	Vienne	Poitou-Charentes	3,00	SVO Eco-Indutries	France	nc
2011	Bastelicaccia	corse du sud	Corse	4,40	Ténergie	France	nc
2011	Cahors	Lot	Midi-Pyrénées	8,00	Valeco	France	Valeco
2011	Salindre	Gard	Languedoc-Roussillon	1,20	Vol-V Solar, FMBB	France	nc
2011	Montéleger	Drôme	Rhône-Alpes	8,20	Watt Group	France	Omexom et Watt Group
2012	Izaux	Hauts-Pyrénées	Midi-Pyrénées	0,50	Adeva	France	nc
2012	Néoules	Var	PACA	36,00	Akuo	France	Phoenix Solar
2012	Valderoure	Alpes-Maritimes	PACA	1,60	Belectric	Allemagne	Belectric
2012	Istres	Bouches-du-Rhône	PACA	11,50	Bester Generation	Italie	EDF EN
2012	Ucciani	corse du sud	Corse	2,20	Canopy Schott Solar	Allemagne	SADE

Date	Commune	Département	Région	MWc	Opérateur	Nationalité	EPCiste
2012	Les Mées	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	3,20	Éco Delta	France	TW Solar
2012	Calenzana	Haute-Corse	Corse	2,20	Éco Delta	France	Martifer Solar
2012	Méria	Haute-Corse	Corse	4,50	Éco Delta	France	Siemens
2012	Palasca	Haute-Corse	Corse	2,20	Éco Delta	France	Siemens
2012	Moncale	Haute-Corse	Corse	2,30	Éco Delta	France	Siemens
2012	Saint-Martin-de-Crau	Bouches-du-Rhône	PACA	12,00	EDF EN	France	EDF EN
2012	Crucey-Villages	Eure et Loire	Centre	60,00	EDF EN	France	EDF EN
2012	Toul-Rosières Ba 136	Meurthe-et-Moselle	Lorraine	115,00	EDF EN	France	EDF EN
2012	Massangis	Yonne	Bourgogne	56,00	EDF EN	France	EDF EN
2012	Aghione	Haute-Corse	Corse	3,80	GDF-Suez	France	GDF-Suez
2012	Pompogne	Lot-et-Garonne	Aquitaine	40,00	GP Joule	Allemagne	GP Joule
2012	Espinasses	Hautes-Alpes	PACA	4,50	Hanau Energies Concept	Allemagne	Hanau Energies Concept
2012	L'Isle-en-Dodon	Haute-Garonne	Midi-Pyrénées	1,60	Luxel SAS	France	Bouygues et Luxel SAS
2012	Philondenx	Landes	Aquitaine	2,60	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2012	Saint-Léger	Charente Maritime	Poitou-Charentes	10,7	nc	nc	nc
2012	Poggio-di-Nazza	Haute-Corse	Corse	4,50	Solairedirect	France	Jayme da Costa et Solairedirect
2012	Couteuges	Haute-Loire	Auvergne	10,00	Solairedirect	France	Solairedirect
2012	Figanières	Var	PACA	12,10	Solairedirect	France	Solairedirect
2012	Couiza	Aude	Languedoc-Roussillon	0,25	Soleil du midi	France	Soleil du midi
2012	Roulet Saint Estèphe	Charente	Poitou-Charentes	0,50	Solkiss	France	Solkiss
2013	Santa-Lucia-di-Mercurio	Haute-Corse	Corse	3,50	Akol Energies	France	nc
2013	Le Pouzin	Ardèche	Rhône-Alpes	3,40	CNR	France	Ineo
2013	La Fare-les-Oliviers	Bouches-du-Rhône	PACA	4,50	Conergy	États-Unis	Spie et GME
2013	Coti-Chiavari	corse du sud	Corse	2,20	Éco Delta	France	Siemens
2013	Gardanne	Bouches-du-Rhône	PACA	9,60	EON	Allemagne	Urbasolar
2013	Le Barp	Gironde	Aquitaine	2,00	Eosol EN	France	TSK
2013	Salles	Gironde	Aquitaine	7,10	Eosol EN	France	TSK
2013	Graulhet	Tarn	Midi-Pyrénées	6,20	Eosol EN	France	TSK, Eosol EN

Date	Commune	Département	Région	MWc	Opérateur	Nationalité	EPCiste
2013	Le Bosc et Soumont	Hérault	Languedoc-Roussillon	9,20	GDF-Suez	France	GDF-Suez
2013	Besse-sur-Issole	Var	PACA	13,90	GDF-Suez	France	GDF-Suez
2013	Carcen-Ponson	Landes	Aquitaine	8,30	JPEE	France	Jayme da Costa
2013	Casteljaloux	Lot-et-Garonne	Aquitaine	4,50	JPEE	France	Jayme da Costa
2013	Rochefort du Gard	Gard	Languedoc-Roussillon	11,00	Juwi	Allemagne	Juwi
2013	Mios 2	Gironde	Aquitaine	10,40	Juwi	Allemagne	Juwi
2013	Mirande	Gers	Midi-Pyrénées	9,20	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2013	Saint-Aubin-de-Blaye	Gironde	Aquitaine	4,40	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2013	Saint Cyprien	Loire	Rhône-Alpes	9,00	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2013	Lafitte sur Lot	Lot-et-Garonne	Aquitaine	7,80	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2013	Garein	Landes	Aquitaine	6,00	Maïa Solar	France	EHTP, Spie
2013	Gennetines	Allier	Auvergne	12,00	Photosol	France	Jayme da Costa
2013	Sarrazac	Lot	Midi-Pyrénées	12,00	Photosol	France	Jayme da Costa
2013	Sisteron	Alpes-de-Haute-Provence	PACA	8,00	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Charleval	Bouches-du-Rhône	PACA	6,20	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Cuges-les-Pins	Bouches-du-Rhône	PACA	7,30	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Istres	Bouches-du-Rhône	PACA	7,90	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Caillavet	Gers	Midi-Pyrénées	1,50	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Lüe	Landes	Aquitaine	22,00	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Rion-les-Landes	Landes	Aquitaine	11,00	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Chalmoux	Saône-et-Loire	Bourgogne	10,00	Solairedirect	France	Bouygues
2013	Saint Antonin du Var	Var	PACA	7,70	Solairedirect	France	Bouygues
2013	La Verdière	Var	PACA	6,30	solairedirect	France	Bouygues
2013	Brignoles	Var	PACA	4,50	Solairedirect	France	Solairedirect
2013	Mouthoumet	Aude	Languedoc-Roussillon	0,50	Soleil du midi	France	Soleil du midi
2013	Calmont	Haute-Garonne	Midi-Pyrénées	12,00	Ténergie	France	nc
2013	Vallérargues	Gard	Languedoc-Roussillon	4,80	Urbasolar	France	Urbasolar
2013	Condom	Gers	Midi-Pyrénées	9,80	Valeco	France	Spie Valeco

Date	Commune	Département	Région	MWc	Opérateur	Nationalité	EPCiste
2013	Le Sequestre	Tarn	Midi-Pyrénées	3,80	Valeco	France	Valeco
2013	Le Castellet	Var	PACA	4,50	Volitalia	France	Cegelec
2013	Varages	Var	PACA	2,80	Volitalia	France	Cegelec et SDF
2013	Mazaugues	Var	PACA	4,50	VSB EN	France	Bouygues Construction
2013	Bram	Aude	Languedoc-Roussillon	2,10	Boralex	Canada	Boralex
2013	Ortaffa	Pyrénées-Orientales	Languedoc-Roussillon	25,00	Juwi	Allemagne	Juwi
2013	Thézan des Corbières	Aude	Languedoc-Roussillon	2,30	Luxel SAS	France	Luxel SAS
2013	Dompierre	Allier	Auvergne	12,00	Photosol	France	Jayme da Costa

**ANNEXE 4 : INVENTAIRE DES INTENTIONS DE PROJET RECENSEES JUSQU'EN SEPTEMBRE  
2012 EN REGION PACA**

Les intentions sont regroupées par département et classées par ordre croissant suivant l'année de connaissance de l'intention.

L'année correspond à la plus ancienne date repérée dans les sources d'information utilisées pour cet inventaire.

Parfois, il n'a pas été possible de connaître l'opérateur (noté « nc » pour non communiqué).

Dpt	Commune	Opérateur	Année	Source information
04	Puimichel	EON	2007	Le journal du Photovoltaïque Hors Série n°6 2011
04	Les Mées	Delta Solar	2008	entretien Delta Solar
04	Les Mées	Delta Solar	2008	entretien Delta Solar
04	Les Mées	Delta Solar	2008	entretien Delta Solar
04	Puimichel	Delta Solar	2008	entretien Delta Solar
04	Puimichel	Delta Solar	2008	entretien Delta Solar
04	Puimichel	Delta Solar	2008	entretien Delta Solar
04	Manosque	EDF EN	2008	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence 13/06/2009, 9/12/2009, 5/04/2011
04	Melve	EDF EN	2008	entretien EDF EN
04	Sainte Tulle	EDF EN	2008	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence 07/04/2010, 13/01/2012
04	Les Mées	Enfinity	2008	La Provence 4/06/2009, 7/04/2010, 13/10/2010, 18/05/2011
04	Le Lauzet sur Ubaye	EON	2008	Base de données DREAL
04	Curbans	GDF-Suez	2008	Hespul consulté le 16/03/2012
04	Draix	Juwi	2008	entretien technicien conseil général 04
04	Melve	Juwi	2008	entretien technicien conseil général 04
04	Oraison	Solairedirect	2008	entretien Solairedirect
04	Les Mées	Solairedirect	2008	entretien Solairedirect
04	Les Mées	Solairedirect	2008	entretien Solairedirect
04	Saint-Étienne-les-Orgues	Volitalia	2008	entretien Volitalia
04	L'Escale	Boralex	2009	entretien Boralex
04	Montfort	Boralex	2009	entretien Boralex, entretien technicien CG 04
04	Peyruis	Boralex	2009	entretien Boralex
04	Entrevennes	Conlhac énergies	2009	entretien technicien conseil général 04
04	Le Lauzet sur Ubaye	Delta Solar	2009	entretien Delta Solar
04	Simiane la Rotonde	Delta Solar	2009	Base de données DREAL
04	Les Mées	Delta Solar	2009	entretien Delta Solar
04	Les Mées	Delta Solar	2009	entretien Delta Solar
04	Revest du Bion	Delta Solar	2009	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence 24/11/2010



Dpt	Commune	Opérateur	Année	Source information
04	Saint-Michel-l'Observatoire	EDF EN	2009	entretien CNR
04	Thèse	EDF EN	2009	Base de données DREAL
04	Valensole	EDF EN	2009	Base de données DREAL
04	Volx	EDF EN	2009	entretien EDF EN
04	Bras d'Asse	Enertrag	2009	entretien technicien conseil général 04
04	L'Escale	Enertrag	2009	entretien technicien conseil général 04
04	La Mure-Argens	Juwi	2009	entretien technicien conseil général 04
04	Saint Vincent sur Jabron	Maia Solar	2009	Base de données DREAL
04	Esparron de Verdon	Solairedirect	2009	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence du 09/12/2010
04	Sainte Tulle	Solairedirect	2009	Base de données DREAL
04	Faucon-de-Barcelonnette	Solar Waste - Heliomed	2009	Base de données DREAL
04	Allemagne en Provence	Akuo	2010	Base de données DREAL
04	Manosque	Akuo	2010	entretien AKUO
04	Cruis	Boralex	2010	entretien Boralex
04	Selonnet	Boralex	2010	entretien Boralex
04	Simiane la Rotonde	Boralex	2010	entretien Boralex
04	Montfuron	CNR	2010	Entretien CNR, bulletin communal de mars 2012
04	Saint Benoit	Colexon	2010	Base de données DREAL
04	Gréoux-les-Bains	Connexia Energy	2010	entretien technicien conseil général 04
04	Gréoux-les-Bains	EDF EN	2010	entretien EDF EN
04	Mallefougasse	EDF EN	2010	entretien technicien conseil général 04
04	Mison	EDF EN	2010	Base de données DREAL, entretien EDF EN
04	Simiane la Rotonde	Emeraude Energy	2010	entretien technicien conseil général 04
04	Venderol	JP Energie Environnement	2010	Base de données DREAL
04	Sigonce	Maia Solar	2010	entretien technicien conseil général 04
04	Demandoux	Per Helander	2010	Base de données DREAL
04	Redortiers	Q Cells	2010	Base de données DREAL
04	Redortiers	Q Cells	2010	Base de données DREAL

Dpt	Commune	Opérateur	Année	Source information
04	Allemagne en Provence	Solairedirect	2010	Base de données DREAL
04	Corbières	Solairedirect	2010	Base de données DREAL
04	Entrepierre	Solairedirect	2010	Base de données DREAL
04	Esparron de Verdon	Solairedirect	2010	Base de données DREAL
04	Mallefougasse	Solairedirect	2010	entretien technicien conseil général 04
04	Moustiers-Sainte-Marie	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
04	Les Omergues	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
04	Reillane	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
04	Saint-Julien d'Asse	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
04	Saint Martin de Bromes	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
04	Sisteron	Solairedirect	2010	La Provence 24/04/2009, 20/12/2011
04	Le Lauzet sur Ubaye	Solar Waste - Heliomed	2010	Base de données DREAL
04	Dignes	Solydair énergies	2010	La Provence 25/01/2009, 26/01/2009, 1/03/2011
04	Saint-Pons	Solydair énergies	2010	Base de données DREAL
04	Moustiers-Sainte-Marie	Sun'R	2010	Base de données DREAL
04	Les Omergues	Sun'R	2010	Base de données DREAL
04	Château-Arnoux	Transenergie	2010	entretien technicien conseil général 04
04	Venderol	Ven Sol R	2010	Base de données DREAL
04	Montclar	Volitalia	2010	entretien Volitalia
04	Thorame-Haute	Winch Energy	2010	entretien technicien conseil général 04
04	Curbans	Akuo	2011	entretien AKUO
04	Quinson	Akuo	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Quinson	Akuo	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Méailles	Colexon	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Les Mées	Delta Solar	2011	entretien Delta Solar
04	Châteauneuf Val Saint Donat	Delta Solar	2011	La Provence 3/02/2012
04	La Bréole	Photowatt	2011	entretien avec habitant

Dpt	Commune	Opérateur	Année	Source information
04	Dignes	Solairedirect	2011	La Provence du 25/01/2009, puis du 26/01/2009, 1/03/2011
04	Fontienne	Solairedirect	2011	entretien Solairedirect
04	Manosque	Vinci Escota	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Manosque	Vinci Escota	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Peyruis	Vinci Escota	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Salignac	Vinci Escota	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Sisteron	Vinci Escota	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Volx	Vinci Escota	2011	entretien technicien conseil général 04
04	Aubignosc	Vinci-Escota	2011	La Provence 12/01/2012
05	Vitrolles	CNR	2010	entretien CNR
05	Espinasse	PSE	2010	Base de données DREAL
05	Sorbiers et Montjay	Société française d'éolienne	2010	Base de données DREAL
05	Nossage et Bénévent	Solairedirect	2010	Base de données DREAL
05	Aspremont	nc	2010	Base de données DREAL
05	Aspres sur Buech	CNR	2011	entretien CNR
05	Saint Étienne en Dévoluy	EON	2011	Base de données DREAL
06	Bar-sur-Loup	nc	2008	Nice Matin 14/10/2008
06	Valderoure	Belectric	2009	Nice Matin 20/08/2011
06	Venanson	nc	2009	entretien CNR
06	Saint Auban	Akuo	2011	entretien AKUO
06	Villeneuve d'Entraumes	Colexon	2011	Base de données DREAL
13	Lançon de Provence	Camp Long Energy	2009	Base de données DDTM 13
13	Lançon de Provence	Caseneuve Energy	2009	Base de données DDTM 13
13	Tarascon	CNR	2009	Base de données DDTM 13
13	Châteaurenard	Compagnie du Vent	2009	Base de données DDTM 13
13	Puylobier	EDF EN	2009	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence 15/05/2010
13	Arles	NEOEN	2009	entretien NEOEN
13	Plan d'Orgon	Sunvie Promotion Solaire	2009	Base de données DDTM 13

Dpt	Commune	Opérateur	Année	Source information
13	Lançon de Provence	Teri Guillaume	2009	Base de données DDTM 13
13	Alleins	Volitalia	2009	entretien Volitalia
13	Lamanon	Volitalia	2009	entretien Volitalia
13	Aix en Provence	Canopy	2010	La Provence du 15/05/2010
13	Mollèges	Electricité solaire molleges	2010	Base de données DDTM 83
13	Rognes	Quasar Energy	2010	Base de données DDTM 13
13	Charleval	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
13	Cuges les pins	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
13	La Fare les Oliviers	Union Electrique de Metz	2010	Base de données DDTM 13
13	La Barben	Volitalia	2010	La Provence du 14/05/2009, 18/12/2010
13	Arles	CNR	2011	La Provence du 12/08/2008
13	Arles	EDF EN	2011	Base de données DDTM 13
13	Eyguières	EDF EN	2011	Base de données DDTM 13, entretien technicien PNR des Alpilles
13	Istres	EDF EN	2011	Base de données DDTM 13
13	Lançon de Provence	EDF EN	2011	Base de données DDTM 13
13	Saint Martin de Crau	EDF EN	2011	Base de données DDTM 13
13	Fuveau	EON	2011	Base de données DDTM 83
13	Gardanne	EON	2011	Base de données DREAL
13	Lançon de Provence	MSOLes Fanets	2011	Base de données DDTM 13
13	Arles	Solairedirect	2011	Base de données DREAL
13	Istres	Solairedirect	2011	entretien Solairedirect
13	Istres	SolTech	2011	Base de données DDTM 83
13	Meyreuil	Solairedirect	2012	entretien CNR
83	Vinon sur Verdon	Solairedirect	2008	Var Matin 2/11/2008, 19/01/2009, 15/05/2009, 16/05/2009, 13/10/2009, 19/03/2010
83	Signes	Volitalia	2008	entretien Volitalia
83	Cogolin	CNR	2009	entretien CNR
83	Sainte-Maxime	Colexon	2009	Hespul consulté le 16/03/2012, Var Matin 28/05/2009, 1/10/2009

Dpt	Commune	Opérateur	Année	Source information
83	Callian	Energyo	2009	Le journal du Photovoltaïque Hors Série n°6 2011, Var Matin 25/11/2008, 16/03/2010
83	Signes	La compagnie du soleil	2009	Base de données DDTM 83
83	Varages	Montmayon	2009	Base de données DDTM 83
83	Le Castelet	Phoenix Solar	2009	Hespul consulté le 16/03/2012
83	Rians	Soitec	2009	Var Matin 19/05/2011, 27/07/2011, 13/08/2011
83	Varages	Solairedirect	2009	Le journal du Photovoltaïque Hors Série n°6 2011, Var Matin 8/11/2010
83	Varages	Solairedirect	2009	Base de données DDTM 83
83	Ginaservis	nc	2009	Base de données DDTM 83
83	Plan d'Aups	nc	2009	Var Matin 15/02/2009
83	Saint Maximin	nc	2009	Var Matin 24/12/2009, 8/02/2010, 11/01/2011
83	Néoules	Akuo Energie	2010	Var Matin 29/09/2011
83	Cabasse	Delta Solar	2010	Technicien
83	Ollières	Delta Solar	2010	Base de données DDTM 83
83	Ollières	Delta Solar	2010	Base de données DDTM 83
83	Ampus	EDF EN	2010	Entretien Solairedirect, Var Matin 4/02/2009, 5/07/2009, 28/10/2009, 8/12/2009
83	Saint Julien le Montagnier	EDF EN	2010	Var Matin 5/01/2010, 28/10/2009
83	Le Revest les eaux	GDF-Suez	2010	Var Matin 26/09/2008, 23/11/2010, 10/02/2011
83	Figanière	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
83	La Verdière	Solairedirect	2010	entretien Solairedirect
83	Trigance	Energyo	2011	entretien technicien conseil général 04
83	Besse sur Issole	GDF-Suez	2011	Var Matin 9/01/12
83	Le Revest les eaux	GDF-Suez	2011	Base de données DDTM 83
83	Cotignac	Maia Solar	2011	Var Matin 16/11/2010, 9/01/2011, 14/03/2011
83	Collobrières	Photeis	2011	Var Matin 24/11/2009
83	Ollières	SNC Saint Hilaire	2011	Base de données DREAL
83	Brignoles	Solairedirect	2011	Var Matin 19/04/2008, 30/07/2008, 12/12/2009, 29/12/2009
83	Ollières	Solairedirect	2011	Base de données DREAL

Dpt	Commune	Opérateur	Année	Source information
83	Saint Antonin	Solairedirect	2011	Var Matin 17/01/2012, 18/01/2012
83	Flassant	Solar Rouvède	2011	entretien technicien intercommunalité Cœur de Var
83	Méounes	Véolia	2011	Base de données DREAL
83	Le Castelet	Volitalia	2011	entretien Volitalia
83	Mazaugues	VSB EN	2011	Base de données DREAL
83	Fox Amphoux	nc	2011	Base de données DREAL
83	Pourrières	nc	2011	Base de données DDTM 83
83	Saint Martin des Pallières	CNR	2012	entretien CNR
83	Signes	EDF EN	2012	Base de données DDTM 83
83	Le Castelet	Parc solaire du Castellet	2012	Base de données DDTM 83
83	Le Val	Val Energie	2012	Base de données DREAL
83	Rocbaron	nc	2012	Var Matin 13/01/2012
84	Sault	AES Solar	2008	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence 20/06/2010
84	Avignon	AIREFSOL	2008	Base de données DREAL
84	Jonquières	Fonroche Investissement	2009	entretien CNR
84	Caromb	La CoVe	2009	source archives Capenergies
84	Lagarde d'Apt	Poweo	2009	entretien avec technicien du PNR du Luberon
84	Bras	Volitalia	2009	entretien Volitalia
84	Bollène	CNR	2010	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence 18/09/2011
84	Mondragon	Quantum Energie	2010	Base de données DDTM 13
84	Pernes les Fontaines	Société Allemande	2010	La Provence 25/02/2010
84	Sorgues	EDF EN	2011	Base de données DREAL
84	Piolenc	OMEGA	2011	La Provence 16/02/11, 10/05/11
84	Lagarde d'Apt	Poweo	2011	Le journal du Photovoltaïque Hors Série n°6 2011
84	Lamotte du Rhône et Lapalud	AIREFSOL	2012	Base de données DREAL
84	Blauvac	EDF EN	2012	Hespul consulté le 16/03/2012, La Provence du 25/02/2010
84	Cheval blanc	nc	2012	entretien technicien PNR du Luberon

## ANNEXE 5 : INVENTAIRE DES PROJETS

Le tableau ci-après reprend les éléments recueillis pour chaque projet attestant leur publicisation et le soutien municipal dont ils ont bénéficié.

Toutes les sources de publicisation recueillies ont été conservées, alors qu'on aurait pu parfois s'en tenir à la connaissance d'une délibération du conseil municipal comme élément suffisant à la qualification d'une intention en projet. L'idée est ici de montrer que les sources de publicisation et de soutien peuvent être multiples et surtout que les projets ne sont pas égaux de ce point de vue : certains projets peuvent être potentiellement beaucoup connus que d'autres. Il n'a cependant pas été réalisé une mesure de la corrélation entre l'intensité de publicisation d'un projet et l'émergence de conflits. Outre le décompte des sources de publicisation pour chaque projet, il nécessiterait de pondérer chacune de ces sources pour objectiver les effets variés de diffusion publique qu'elles génèrent : on peut faire l'hypothèse qu'une délibération du conseil municipal est moins diffusée dans l'espace public local qu'une enquête publique, ou qu'une réunion publique ou qu'un article de journal. On laisse cette objectivation à des recherches futures.

Il est ensuite indiqué les projets qui ont engendré un conflit. Deux types de conflit sont distingués : soit il s'agit d'une opposition publique émanant de personnes ou d'acteurs collectifs (associations) identifiés, et cette opposition n'a pas donné lieu, au moment de l'inventaire, à un recours contentieux administratif. Dans ce cas, le conflit est qualifié d'« opposition publique » ; soit le projet est l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif. Dans ce cas, le conflit est qualifié de « contentieux » sans savoir s'il a pris auparavant la forme d'une opposition publique.

Les projets sont regroupés par département, puis par commune et enfin classés par ordre croissant suivant leur année d'amorçage.

<b>Dpt</b>	<b>Commune</b>	<b>Année</b>	<b>Sources de publicisation et de soutien municipal</b>	<b>Conflit</b>	<b>Type de conflit</b>
04	Allemagne en Provence	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Allemagne en Provence	2010	Permis de construire autorisé par la municipalité et affiché en mairie	non	
04	Aubignosc	2011	La Provence 12/01/2012. Le maire est très favorable à ce projet (guichet unique du 20/05/2011)	non	
04	Bras d'Asse	2009	CDNPS ; Délibération du conseil municipal	non	
04	La Bréole	2011	Délibération du conseil municipal	non	
04	Châteauneuf Val Saint Donat	2011	La Provence 3/02/2012 ; Délibération en conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Corbières	2010	Délibération du conseil municipal.	non	
04	Cruis	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Curbans	2008	La Provence 18/12/2010 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
04	Demandolx	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Dignes	2011	La Provence 25/01/2009, 26/01/2009, 1/03/2011 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Draix	2008	Délibération du conseil municipal	non	
04	L'Escale	2009	Délibération du conseil municipal	non	
04	Esparron de Verdon	2009	La Provence 09/12/2010 ; Délibération en conseil municipal	non	
04	Esparron de Verdon	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	



Dpt	Commune	Année	Sources de publicisation et de soutien municipal	Conflit	Type de conflit
04	Faucon-de-Barcelonnette	2009	Déclaration préalable soutenue par mairie ; avis de la DREAL du 30 octobre 2009 diffusé sur Internet	non	
04	Fontienne	2011	Délibération du conseil municipal	non	
04	Gréoux-les-Bains	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Gréoux-les-Bains	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Le Lauzet sur Ubaye	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Le Lauzet sur Ubaye	2009	Délibération du conseil municipal	non	
04	Le Lauzet sur Ubaye	2008	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Mallefougasse	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Manosque	2008	La Provence 13/06/2009, 9/12/2009, 5/04/2011 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique révision simplifiée	non	
04	Manosque	2011	Délibération du conseil municipal	non	
04	Méailles	2011	Délibération du conseil municipal	non	
04	Les Mées	2008	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
04	Les Mées	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
04	Les Mées	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
04	Les Mées	2008	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	

<b>Dpt</b>	<b>Commune</b>	<b>Année</b>	<b>Sources de publicisation et de soutien municipal</b>	<b>Conflit</b>	<b>Type de conflit</b>
04	Les Mées	2008	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Les Mées	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Les Mées	2008	La Provence 4/06/2009, 7/04/2010, 18/05/2011, 13/10/2010 ; Délibération du conseil municipal	non	
04	Les Mées	2008	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Les Mées	2008	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Melve	2008	CDNPS du 10 juillet 2009 ; Délibération du conseil municipal	non	
04	Mison	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Montclar	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Montfort	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Montfuron	2010	Délibération du conseil municipal ; bulletin municipal mars 2012	non	
04	Moustiers-Sainte-Marie	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	La Mure-Argens	2009	CDNPS ; Délibération du conseil municipal	non	
04	Les Omergues	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Oraison	2008	Délibération du conseil municipal	non	

Dpt	Commune	Année	Sources de publicisation et de soutien municipal	Conflit	Type de conflit
04	Peyruis	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Puimichel	2008	CDNPS ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
04	Puimichel	2008	Le journal du Photovoltaïque Hors Série n°6 2011 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
04	Quinson	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique révision simplifiée	oui	opposition publique
04	Redortiers	2008	Délibération du conseil municipal	non	
04	Redortiers	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Reillane	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Revest du Bion	2009	La Provence 24/11/2010 ; Délibération du conseil municipal	non	
04	Saint Benoit	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Saint-Étienne-les-Orgues	2008	Délibération du conseil municipal	non	
04	Saint-Julien-d'Asse	2009	Délibération du conseil municipal	non	
04	Saint Martin de Bromes	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Saint-Pons	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Sainte Tulle	2008	La Provence 07/04/2010, 13/01/2012 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Sainte Tulle	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
04	Saint-Vincent-sur-Jabron	2009	Délibération du conseil municipal	non	

Dpt	Commune	Année	Sources de publicisation et de soutien municipal	Conflit	Type de conflit
04	Salignac	2011	Délibération du conseil municipal	non	
04	Selonnet	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Sigonce	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Simiane la Rotonde	2009	Délibération du conseil municipal	non	
04	Sisteron	2011	Délibération du conseil municipal	non	
04	Sisteron	2010	La Provence du 24/04/2009, 20/12/2011 ; Délibération du conseil municipal	non	
04	Thèse	2009	Délibération du conseil municipal	oui	contentieux
04	Thorame-Haute	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Valensole	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
04	Venterol	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Venterol	2010	Délibération du conseil municipal	non	
04	Volx	2008	Délibération du conseil municipal	non	
13	Arles	2011	Observation d'une réunion de quartier en présence du maire	non	
13	Arles	2008	La Provence 12/08/2008 ; Délibération du conseil municipal	non	
13	Arles	2011	Le maire indique en guichet unique qu'il est favorable à ce projet ; CDNPS	non	
13	La Barben	2010	La Provence du 14/05/2009, 18/12/2010 ; enquête publique ; réunions publiques	oui	contentieux
13	Charleval	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
13	Châteaurenard	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	

<b>Dpt</b>	<b>Commune</b>	<b>Année</b>	<b>Sources de publicisation et de soutien municipal</b>	<b>Conflit</b>	<b>Type de conflit</b>
13	Cuges les pins	2010	Délibération du conseil municipal ; enquête publique ; réunion publique	oui	opposition publique
13	Eyguières	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	opposition publique
13	La Fare les Oliviers	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
13	Fuveau	2011	Délibération du conseil municipal	non	
13	Gardanne	2011	Délibération du conseil municipal ; La Provence 8/10/2010 ; Enquête publique	non	
13	Istres	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
13	Istres	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
13	Lançon de Provence	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
13	Lançon de Provence	2011	Délibération du conseil municipal ; Projet présenté dans le zonage du PLU en cours de révision	non	
13	Meyrargues	2010	Délibération du conseil municipal	non	
13	Meyreuil	2012	Délibération du conseil municipal	non	
13	Mollégès	2010	Délibération du conseil municipal	non	
13	Plan d'Orgon	2009	Délibération du conseil municipal	non	
13	Puylobier	2009	Délibération du conseil municipal ; La Provence du 15/05/2010 ; Enquête publique	non	
13	Rognes	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux

<b>Dpt</b>	<b>Commune</b>	<b>Année</b>	<b>Sources de publicisation et de soutien municipal</b>	<b>Conflit</b>	<b>Type de conflit</b>
13	Saint-Martin-de-Crau	2011	La Provence du 15/09/2012 ; Délibération du conseil municipal	non	
13	Tarascon	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Ampus	2010	Var Matin 4/02/2009, 5/07/2009, 28/10/2009, 8/12/2009 ; réunion publique ; enquête publique	oui	contentieux
83	Besse sur Issole	2011	Délibération du conseil municipal ; Var Matin 9/01/12 ; Enquête publique	non	
83	Brignoles	2011	Var Matin 19/04/2008, 30/07/2008, 12/12/2009, 29/12/2009 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Cabasse	2010	Délibération en conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Callian	2009	Le journal du Photovoltaïque Hors Série n°6 2011, Var Matin 25/11/2008, 16/03/2010 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Le Castelet	2009	Délibération du conseil municipal ; enquête publique ; enerzine 31/05/2011	non	
83	Le Castelet	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Cogolin	2009	Délibération du conseil municipal	non	opposition publique
83	Collobrières	2011	Var Matin 24/11/2009 ; Délibération du conseil municipal	non	
83	Cotignac	2011	Var Matin 16/11/2010, 9/01/2011, 14/03/2011 ; Délibération du conseil municipal	oui	opposition publique

<b>Dpt</b>	<b>Commune</b>	<b>Année</b>	<b>Sources de publicisation et de soutien municipal</b>	<b>Conflit</b>	<b>Type de conflit</b>
83	Figanière	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Flassant	2011	Délibération du conseil municipal	non	
83	Ginaservis	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	opposition publique
83	Mazaugues	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Méounes	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Néoules	2010	Var Matin 29/09/2011 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Ollières	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Ollières	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Ollières	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Plan d'Aups	2009	Var Matin 15/02/2009 ; Délibération du conseil municipal	oui	opposition publique
83	Pourrières	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Le Revest les eaux	2010	Var Matin 26/09/2008, 23/11/2010, 10/02/2011 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
83	Rians	2009	Var Matin 19/05/2011, 27/07/2011, 13/08/2011 ; Délibération du conseil municipal	oui	contentieux

<b>Dpt</b>	<b>Commune</b>	<b>Année</b>	<b>Sources de publicisation et de soutien municipal</b>	<b>Conflit</b>	<b>Type de conflit</b>
83	Saint Julien le Montagnier	2010	Var Matin 5/01/2010, 28/10/2009 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux
83	Sainte-Maxime	2009	Var Matin 28/05/2009, 1/10/2009 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Saint Maximin	2009	Var Matin 24/12/2009, 8/02/2010, 11/01/2011 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	opposition publique
83	Signes	2008	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Signes	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Trigance	2011	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Le Val	2012	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Varages	2009	Le journal du Photovoltaïque Hors Série n°6 2011, Var Matin 8/11/2010 ; Délibération du conseil municipal	non	
83	Varages	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	Varages	2009	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	
83	La Verdière	2010	Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	non	



<b>Dpt</b>	<b>Commune</b>	<b>Année</b>	<b>Sources de publicisation et de soutien municipal</b>	<b>Conflit</b>	<b>Type de conflit</b>
83	Vinon sur Verdon	2008	Var Matin 2/11/2008, 19/01/2009, 15/05/2009, 16/05/2009, 13/10/2009, 19/03/2010, La Provence 9/02/2009 ; Délibération du conseil municipal	non	
83	Saint-Antonin	2011	Var Matin 17/01/2012, 18/01/2012 ; Délibération du conseil municipal ; Enquête publique	oui	contentieux

## ANNEXE 6 : DESCRIPTION DES COMMUNES DONT LE PROJET DE PARC SOLAIRE A ETE MONOGRAPHIE

Nom de la commune	Mongène	Sabatier	Lions	Targon	Moulès	Saint-Michel
Caractéristiques						
Département	04	04	13	13	83	83
Nom de l'opérateur	Oméga	Solarfocus	Wattsun	Solaire de France	Bird Solar	Solaire de France
Type d'opérateur	PME des ENR française au passé éolien	PME ENR française solaire	PME des ENR française au passé éolien	Filiale d'un grand groupe français de production d'électricité	PME ENR française solaire	Filiale d'un grand groupe français de production d'électricité
Année du projet	2010	2010	2010	2011	2009	2009
Superficie initiale du projet en ha	17	16	200	79	36	36
Superficie du projet après élaboration (ha)	9	9	176	37	36	36
Substrat occupé	naturel	agricole et naturel	naturel	agricole et naturel	naturel	naturel
Statut de propriété du terrain	public	privé	public	privé	public	public
Proximité d'un poste source (>10 km)	oui	oui	oui	oui	oui	oui
Emergence d'un conflit	non	non	oui	oui	non	oui
Nature du conflit			contentieux	contentieux		contentieux
Niveau de réalisation du projet au 31/12/2013	PC purgé de tout recours	PC purgé de tout recours	non réalisé	non réalisé	Réalisé	non réalisé
Superficie communale (ha)	2107	5025	2283	6893	2507	7598
dont espaces naturels (en ha)	1798	2568	1836	3648	1925	5746
Densité de population (hab/km <sup>2</sup> )	24	148	30	121	99	27
Catégorie de la commune dans le zonage en aires urbaines 2010	Autre commune multipolarisée	Appartenant à un petit pôle (de 1 500 à moins de 5 000 emplois)	Appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)	Appartenant à la couronne d'un grand pôle	Appartenant à la couronne d'un grand pôle	Multipolarisée des grandes aires urbaines
Type de disponibilité foncière	zurallache	périllache	zurallache	périllache	périllache	zurallache
Population en 2010	503	7450	684	8326	2486	2063
population en 1968	139	6289	315	2018	439	421
Croissance démographique 1968-2010	262%	18%	117%	313%	466%	390%
Croissance démographique 1999-2010	45%	7%	23%	24%	54%	61%
Revenus électriques	non	oui	non	non	oui	non
Part des diplômés du supérieur en 2009	36%	20%	38%	27%	29%	22%
Part des sans diplôme en 2009	40%	52%	35%	44%	33%	45%
Part des actifs travaillant à l'extérieur de la	86%	30%	79%	77%	83%	73%
Chômeurs en 2009 (%)	9%	13%	7%	8%	14%	10%
Budget communal en 2010	278 566	15 841 082	816 955	10 974 310	2 412 039	1 805 698
Budget communal par habitant en 2010	554	2 126	1 194	1 318	970	875
Population de l'intercommunalité en 2010	2 152	9 482	137 816	137 816	21 232	9 498

### ANNEXE 7 : LISTE DES ENTRETIENS

N°	Nom de la structure	Type de structure	Lieu de l'entretien	Titre - Fonction	Date
1	ADEME	Institution nationale soutenant le développement des EnR	Agence régionale - Marseille	Technicien responsable des EnR	13/12/2011
2	Voltalia	PME des EnR avec activité éolienne	Agence régionale de l'ADEME - Marseille	Chargé de développement des parcs solaires	13/12/2011
3	Enquête publique de Mongène	Commission d'enquête	Mongène (04), en mairie (bibliothèque)	Commissaire enquêteur	02/01/2012
4	Compagnie nationale du Rhône	Grand groupe français de production d'électricité	par téléphone	Chef de projet parc solaire	03/01/2012
5	Eric Marmiroli - BET	Bureau d'étude parc solaire	par téléphone	Dirigeant	05/01/2012
6	NEOEN	PME des EnR essentiellement solaire	par téléphone	Chef de projet parc solaire	05/01/2012
7	Enquête publique de Sabatier	Commission d'enquête	Sabatier (04), bureau du commissaire enquêteur	Commissaire enquêteur	09/01/2012
8	Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence	Collectivité territoriale d'échelle départementale	Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence - Digne-les-Bains	Technicien responsable des EnR	10/01/2012
9	Communauté d'agglomération Cœur de Var	Communauté d'agglomération	par téléphone	Technicien responsable des opérations d'aménagement	10/01/2012
10	DDTM 13	Service déconcentré de l'État	DDTM 13 - Marseille Saint-Charles	Technicien responsable des EnR	12/01/2012
11	Solairedirect	PME des EnR uniquement solaire	par téléphone	Chef de projet parc solaire	16/01/2012
12	Enquête publique de Sabatier	Commission d'enquête	Sabatier (04), en mairie	Commissaire enquêteur	09/02/2012
13	Mairie de Mongène	Majorité municipale	Mairie de Mongène (04) - bureau du maire	Maire	13/02/2012
14	Enquête publique de Mongène	Commission d'enquête	Mongène (04), en mairie (bibliothèque)	Commissaire enquêteur	13/02/2012

N°	Nom de la structure	Type de structure	Lieu de l'entretien	Titre - Fonction	Date
15	Solairedirect	PME des EnR essentiellement solaire	Forcalquier (04) - bar du Bourguet	Chef de projet parc solaire	21/02/2012
16	DDT 04	Service déconcentré de l'État	DDT 04 - Digne-les-Bains (04)	Technicien responsable des EnR	28/02/2012
17	DREAL PACA	Service déconcentré de l'État	DREAL PACA - Marseille Prado	Technicien responsable des EnR	01/03/2012
18	Capénergie	Pôle de compétitivité	Saint-Paul-lès-Durance (13), Château de Cadarache	Technicien responsable des EnR	16/03/2012
19	Siemens	EPCiste - Financement de parc solaire	Paris - colloque SER	responsable financier	05/04/2012
20	Chambre d'agriculture des Alpes-de-Haute-Provence	Chambre d'agriculture	Dabisse (04) à domicile	Technicien agricole, chargé des EnR	10/04/2012
21	Delta solar	PME des EnR avec activité éolienne	La Ciotat (13) - siège social	Chef de projet parc solaire	17/04/2012
22		Habitant opposé aux éoliennes	Mongène (04), au domicile	Habitant de Mongène	20/04/2012
23	Sous-préfecture des Alpes-de-Haute-Provence	Sous-préfecture	Forcalquier (04) - sous-préfecture	Préfet aux EnR	04/05/2012
24		Habitant et agriculteur, opposé aux éoliennes	Mongène (04), au domicile	Habitant de Mongène	23/05/2012
25		Habitant opposé aux éoliennes	Mongène (04), au domicile	Habitant de Mongène	30/05/2012
26		Habitant - responsable d'un gîte, en soutien aux éoliennes et au parc solaire	Mongène (04), au domicile	Habitant et acteur économique à Mongène	01/06/2012
27		Militant écologiste et syndical	Château-Arnoux (04) - dans un bar	Observateur du conflit sur Mongène	01/06/2012
28		Habitant opposé aux éoliennes, conseiller municipal	Forcalquier (04) - restaurant l'Entre Deux	Habitant de Mongène	05/06/2012

N°	Nom de la structure	Type de structure	Lieu de l'entretien	Titre - Fonction	Date
29	DDTM 83	Service déconcentré de l'État	DDTM 83 - Toulon	Chef de service des EnR	21/06/2012
30	DDTM 83	Service déconcentré de l'État	DDTM 83 - Toulon	Technicien responsable des EnR	21/06/2012
31		Habitant, ancien maire	Mongène (04), au domicile	Habitant et ancien maire de Mongène	26/06/2012
32	Conseil régional PACA	Conseil régional	Marseille - locaux du conseil régional	Technicien responsable des EnR	11/11/2012
33	Fédération nature environnement PACA et Union régionale du Sud-Est pour la sauvegarde de la Vie, de la nature et de l'Environnement	Association régionale de défense de l'environnement	Aix en Provence - siège de l'association	Responsable régional	22/11/2012
34	Mairie de Lions	Majorité municipale	Mairie de Lions (13) - bureau du maire	Maire	15/01/2013
35	EDF EN	Filiale d'un grand groupe français de production d'électricité	Aix-en-Provence - agence régionale Sud-Est	Chef d'agence régionale	18/01/2013
36	Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône	Chambre d'agriculture	À la Chambre d'agriculture - Aix-en-Provence - bureau du technicien	Technicien agricole, chargé des EnR	25/01/2013
37	Confédération paysanne des Alpes-de-Haute-Provence	Syndicat agricole	Sigonçe (04) - au domicile	Responsable syndical	28/01/2013
38	SAFER PACA	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural	Manosque (04) - dans le bureau du directeur adjoint	Directeur adjoint	28/01/2013
39	Clarency	Association départementale de défense de l'environnement	À la cafétéria du centre commercial de Manosque (04)	Président	28/01/2013
40		Habitant et chercheur en sociologie	Aix-en-Provence - MMSH	Habitant de Moulès	31/01/2013
41	Association de défense de l'environnement de Targon	Association locale de défense de l'environnement	Visite en voiture de la commune et du site d'implantation du parc solaire suivi d'un entretien dans un bar	Président et vice-président	01/02/2013

N°	Nom de la structure	Type de structure	Lieu de l'entretien	Titre - Fonction	Date
42	Ligue de protection des oiseaux PACA	Association régionale de défense de l'environnement	siège de l'association à Saint-Chamas (13)	Technicien	01/02/2013
43	Association nature environnement cadre de vie de Pélissane	Association locale de défense de l'environnement	Pélissanne (13), au domicile	Président	01/02/2013
44	Mairie de Saint-Michel	Mairie	Mairie de Saint-Michel (83) - bureau du maire	Maire	04/02/2013
45	Association de défense de l'environnement de Targon	Association locale de défense de l'environnement	Targon (13), au domicile du président	Président	08/02/2013
46	Association "Mon pays salonnais"	Association locale de promotion de la citoyenneté	Salon (13), au domicile du président	Président	08/02/2013
47	Voltalia	PME des EnR avec activité éolienne	au siège social de l'entreprise - Aix-en-Provence	PDG de l'entreprise et chargé de développement des parcs solaires	12/02/2013
48	Réseau de transport d'électricité (RTE)	Gestionnaire du réseau de transport d'électricité	Marseille - Prado	Responsable infrastructure	13/02/2013
49	L'étang Nouveau	Association départementale de défense de l'environnement	Mairie de Targon (13) - salle d'attente et bureau du commissaire enquêteur	Président et vice-président	20/03/2013
50	Enquête publique de Targon	Enquête publique	Mairie de Targon (13) - bureau du commissaire enquêteur	Commissaire enquêteur	20/03/2013
51	AKUO	PME des EnR essentiellement solaire	au téléphone	Chef de projet parc solaire	22/03/2013
52	Mairie de Lions	Majorité municipale	Mairie de Lions (13) - bureau du maire	Maire	23/04/2013
53		Habitant en soutien au parc solaire	Lions (13), au domicile	Habitant de Lions	25/04/2013
54	Maire de Targon	Majorité municipale	Mairie de Targon (13) - bureau du maire	Maire accompagné du directeur du service aménagement	25/04/2013
55		Habitant - technicien du service environnement de la Région	Targon (13), au domicile	Habitant de Targon	03/05/2013
56		Habitant - ancien agriculteur, opposé au parc solaire	Saint-Michel (13), au domicile	Habitant de Saint-Michel	14/05/2013

N°	Nom de la structure	Type de structure	Lieu de l'entretien	Titre - Fonction	Date
57		Habitant en soutien au parc solaire	Saint-Michel (13), au domicile	Habitant de Saint-Michel	14/05/2013
58	Volitalia	PME des EnR avec activité éolienne	au siège social de l'entreprise - Aix-en-Provence	Technicien étude et prospection	16/05/2013
59	Association de défense de l'environnement de Saint-Michel	Association locale de défense de l'environnement	à son travail au CEA de Cadarache (13)	Président	16/05/2013
60		Habitant et élu local	Lions (13), au domicile	ancienne maire de Lions de 1977-1983	23/05/2013
61		Habitant et élu local	Lions (13), sur l'exploitation agricole	ancien maire de Lions de 2004-2008	23/05/2013
62	Liste d'opposition municipale de Targon	Opposition municipale	Targon (13), au domicile	Conseiller municipal d'opposition à Targon	23/05/2013
63	Association de défense de l'environnement de Saint-Michel	Association locale de défense de l'environnement	Saint-Michel (83), au domicile	Président	31/05/2013
64	Société de chasse de Saint-Michel	Société cynégétique communale	Saint-Michel (83), au domicile	Président	07/06/2013
65	Mairie de Moulès	Majorité municipale	Moulès (83), salle du conseil	Maire, en présence d'une partie du conseil municipale et du secrétaire général	07/06/2013
66	AKUO	PME des EnR essentiellement solaire	Moulès (83), en terrasse d'un bar sur la place principale du village	Chef de projet parc solaire	07/06/2013
67	Mairie de Moulès	Majorité municipale	Moulès (83), lors de la visite du parc solaire	Adjoint au comité des feux	07/06/2013
68	Mairie de Moulès	Majorité municipale	Moulès (83), lors de la visite du village	Adjoint à l'urbanisme	07/06/2013
69	Liste d'opposition EELV de Sabatier	Opposition municipale	Sabatier (04), dans un bar	chef de l'opposition municipale EELV	10/06/2013

N°	Nom de la structure	Type de structure	Lieu de l'entretien	Titre - Fonction	Date
70	Jeunes agriculteurs des Alpes-de-Haute-Provence	Syndicat agricole départemental	Sabatier (04), dans un bar	Président	10/06/2013
71		Exploitation agricole - accueil d'un projet de parc solaire	Sabatier - siège de l'exploitation	Directeur	25/06/2013
72	Service environnement du conseil général du Var	Conseil général	Aups (83), dans un bar	Techniciens chargés de l'instruction des projets de parc solaire	01/07/2013
73	Mairie de Saint-Michel	Archives municipales	Saint-Michel 83), dans les archives municipales	archiviste municipal	01/07/2013
74	Service environnement du conseil général du Var	Conseil général	Toulon, dans son bureau	chef du service	03/10/2013
75	Volitalia	PME des EnR avec activité éolienne	dans un restaurant à Aix-en-Provence	Chargé de développement des parcs solaires	18/10/2013
76	Solairedirect	PME des EnR essentiellement solaire	Paris - siège social	Responsable financier - cofondateur	03/12/2013
77	Akuo	PME des EnR essentiellement solaire	Paris - siège social	Secrétaire général	10/12/2013
78	EDF EN	Filiale d'un grand groupe français de production d'électricité	Paris - siège social	Responsable nationale - chef de mission	10/01/2014
79	DREAL PACA	Service déconcentré de l'État	Aix-en-Provence, lors du buffet d'une journée d'étude dans laquelle il était intervenant	Technicien responsable des EnR	26/09/2014



**ANNEXE 8 : REUNIONS SUIVIES AYANT DONNE LIEU A UN COMPTE-RENDU D'OBSERVATION**

N°	Titre de la réunion	Organisation	Personnes ciblées	Lieu de la réunion	Date
1	Séminaire Région Schéma régional de l'aménagement et du développement durable - filière PV	Conseil régional PACA	Professionnels et spécialistes des EnR	Sainte-Tulle (04) - centre de formation d'EDF	18/01/2012
2	Colloque Pôles de compétitivité : « Comment transformer l'urgence des enjeux énergétiques en atouts économiques en régions Rhône Alpes, PACA et Languedoc-Roussillon »	Association Technique Energie Environnement (ATEE)	Institutions et professionnels et spécialistes des EnR	Le Pontet (83)	22/03/2012
1	Colloque du syndicat des énergies renouvelables	Syndicat français des énergies renouvelables	Professionnels et spécialistes des EnR	Paris	05/04/2012
2	Conseil de quartier des Salins de Giroux	Mairie d'Arles - conseil de quartier des Salins de Giroux	Membres du conseil de quartier	Arles - Salin de Giroux (13)	28/04/2012
3	Séminaire Région Schéma régional de l'aménagement et du développement durable		Professionnels et spécialistes des EnR	Marseille - locaux du Conseil régional	14/05/2012
4	Réunion publique	Mairie de Lions	Habitants	Lions (13)	07/12/2012
5	Comité technique départemental des EnR (guichet unique)	DDTM 13	Personnes publiques associées à l'instruction des projets de parc solaire	Marseille - DDTM (13)	11/12/2012
6	Visite du sous-préfet	Mairie de Mongène	Interne à la municipalité	Mongène (13) - Salle du conseil puis visite du parc solaire	07/02/2013
7	Débat national sur la transition énergétique	Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer	Grand public	Grans (13) - salle des fêtes	08/03/2013
8	Débat national sur la transition énergétique	Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer	Syndicats d'électrification et autres institutions publiques de l'énergie	Aix-en-Provence (13) - en mairie	13/03/2013
9	Colloque du syndicat des énergies renouvelables	Syndicat français des énergies renouvelables	Professionnels et spécialistes des EnR	Paris	23/05/2013

N°	Titre de la réunion	Organisation	Personnes ciblées	Lieu de la réunion	Date
10	Inauguration du parc solaire de Varages (83)	Voltalia	Représentants des collectivités locales, acteurs locaux intéressés par le développement du solaire	Varages (83) - domaine de Montmayon	01/10/2013

## ANNEXE 9 : DESCRIPTIF DES VARIABLES RETENUES POUR L'ANALYSE QUANTITATIVE

### Définition du périmètre de l'étude quantitative

L'analyse quantitative cherche à distinguer les propriétés géographiques et sociales des municipalités qui ont approuvé la venue d'un (ou de) projet(s) de centrale PV au sol sur leur territoire communal. On considère que l'ensemble des communes des trois départements a été prospecté par les développeurs sur la période de 2007 à fin 2012. La commune constitue donc l'unité d'enregistrement des individus à analyser à partir des caractéristiques qui sont décrites au travers des variables détaillées ci-après. La base renseigne les 472 communes des 3 départements du périmètre d'étude : Alpes-de-Haute-Provence, Bouches-du-Rhône et Var. 102 communes favorables à un ou des projets bénéficient de variables spécifiques décrivant les projets.

### Descriptif des 34 variables retenues pour l'analyse

- a) « code INSEE » : Code INSEE<sup>1</sup> attribué au niveau national à chaque commune
- b) « Nom » : nom usuel des communes
- c) « Dpt » : département où se situe la commune
- d) « superficie » : superficie de la commune en ha.
- e) « population » : population communale en 2010.
- f) « Projet » : existence (codée « oui ») ou absence (codée « non ») d'un projet de centrale PV au sol.

La notion de projet renvoie aux conditions qui peuvent permettre la constitution d'une opposition publique à l'idée de cette réalisation. Ces conditions réclament la réunion de deux critères. En premier lieu, cette intention doit être diffusée publiquement. En deuxième lieu, l'intention de projet doit obtenir le soutien officiel de la municipalité. En son absence, les tensions que ressentent des personnes physiques ou morales ayant connaissance de cette intention de projet ne pourront se transformer en une expression publique opposée au projet. En effet, ces personnes cherchent d'abord par divers moyens à confirmer leurs craintes avant d'entrer en conflit : par l'interpellation directe de la mairie ou auprès d'acteurs considérés proches de la mairie. Or, si une municipalité est opposée à ce type d'aménagement et qu'elle a connaissance de tensions locales à propos d'intention de localisation sur sa commune dont elle estime qu'elles pourraient se transformer en conflit, elle communiquera son positionnement par divers moyens de diffusion publique, ce qui aura pour effet d'apaiser ces tensions.

- g) « Année » : année d'apparition du projet de parc solaire :

Elle est déterminée par la date la plus ancienne de parution du document attestant l'état de *projet* du parc solaire : soit le moment où il réunit les deux conditions de diffusion publique de son intention et de soutien officiel de la municipalité à sa réalisation. Dans les faits et sauf exception, la municipalité accorde son soutien avant qu'il soit fait état publiquement de l'intention de réaliser un parc solaire. C'est donc la date de publication du premier document attestant la diffusion publique du projet qui a été retenue.

Quand plusieurs projets sont identifiés sur une même commune, c'est la date du projet le plus ancien qui est retenue.

---

<sup>1</sup> Ce code officiel géographique rassemble les codes et libellés des communes, des cantons, des arrondissements, des départements, des régions, des pays et territoires étrangers au 1er janvier 2013. Source INSEE (<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/historique.asp>) consultée le 1er octobre 2013.

h) « Nbr » : nombre de projets identifiés sur la commune.

i) « Ha » : surface totale occupée par les projets sur une commune en hectare.

On prend comme surface de référence les premières surfaces diffusées publiquement, sachant que les projets peuvent voir leur surface nettement se réduire au cours de leur élaboration.

j) « substrat3 » : substrat occupé par les projets de parc solaire en 3 types.

Il s'agit des catégories indigènes utilisées par les services instructeurs et les opérateurs pour décrire les substrats ciblés par les parcs solaires. Ils se caractérisent de la manière suivante :

- les substrats dits anthropisés, codés « anthropisé » : il s'agit d'espaces qui sont décrits comme ayant été l'objet d'une occupation humaine et qui se trouvent au moment du projet à l'abandon ou en déshérence : anciennes carrières, anciens terrains militaires, friches industrielles, délaissés autoroutiers, anciennes décharges et déchetteries... etc.
- Les substrats dits naturels, codés « naturel » : il s'agit d'espaces comme de la forêt, des steppes, des landes, des broussailles, de la végétation arbustive ou des prairies.
- Les substrats dits agricoles, codés « agricole » : il s'agit de terrains agricoles, référencés comme tels par les documents d'urbanismes communaux (NC dans les POS, A dans les PLU), auxquels se rajoutent les surfaces de parcours reconnues comme des terrains agricoles par la Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône (voir règle 2 ci-après).

Suivant l'expression recueillie sur les projets, trois situations se sont présentées pour catégoriser chaque substrat. En premier lieu, on a pu avoir accès à des documents relatifs à l'instruction des projets qui présentent l'aspect physique des terrains ou leur vocation d'aménagement (à urbaniser, agricole, naturelle). Dans ce cas, si la catégorisation des terrains est univoque, on a retenu celle proposée par les services instructeurs. En deuxième lieu, en l'absence de documents fournissant ces indications, on s'est appuyé sur les articles de presse, les documents publics ou les photos diffusées sur Internet pour définir le substrat convoité. En troisième lieu, lorsque le terrain utilisé recouvre différents types de substrats, ou que la qualification du substrat est l'objet de désaccords ou de divergence entre les acteurs chargés de l'instruction, on a eu recours à trois règles pour décider du substrat occupé, ceci afin de ne pas multiplier les variables mixtes. Ces règles essaient de traduire la hiérarchisation des enjeux publics d'occupation opérée par les pouvoirs publics lorsque les projets parcs solaires recouvrent plusieurs types de substrats. Elles s'inspirent des chartes encadrant la pré-instruction des intentions de projet dans chaque département, des entretiens réalisés avec les techniciens des services instructeurs et des personnes publiques associées à l'instruction, et des débats suivis au sein des guichets uniques ou des instances consultatives :

1. la caractérisation anthropisée des substrats prévaut sur celles agricole ou naturelle, sauf : si ces derniers occupent une surface plus importante ; si les espaces naturels appartiennent à des zones de contraintes majeures et à des zones de protection contractuelle (cf. chap. 7) ; si les espaces agricoles sont reconnus mécanisables, irrigables ou à forte valeur agronomique.
2. la catégorisation agricole prévaut sur celle naturelle si la vocation de ces terres agricoles est reconnue dans les documents d'urbanisme de la commune ou si les espaces agricoles sont reconnus mécanisable, irrigable ou à forte valeur agronomique. Dans les Bouches-du-Rhône, des substrats naturels qui sont considérés par la Chambre d'agriculture comme des surfaces de parcours sont considérés comme des substrats agricoles.
3. la catégorisation naturelle prévaut sur celle agricole si les espaces naturels

appartiennent à des zones de contraintes majeures et à des zones de protection contractuelle.

- k) « substrat2 » : substrat occupé par les projets de parc solaire en 2 types : « anthropisé » (même critère que dans la variable j) et « naturel » : cette seconde catégorie réunit les substrats naturels et agricoles convoités par les projets de parc solaire.

Ce regroupement a été effectué à partir du chapitre 7. Deux raisons nous ont amenés à faire ce choix.

D'une part, ceux agricoles correspondent dans leur plus grande majorité à la première période de développement. Il était utile de les distinguer au moment où la dynamique de développement de la filière était étudiée. Pour l'étude d'une population de communes dont on a arrêté la délimitation à partir de bornes temporelles (les communes qui se sont montrées intéressées par un projet entre 2007 et fin 2012), l'intérêt d'une distinction entre substrats agricole et naturel décroît : les distinguer reviendrait à considérer que les opérateurs ont eu un égal intérêt à les aménager sur l'ensemble de la période au même titre que les substrats anthropisés et naturels.

D'autre part, le caractère en déprise ou en friche de la majorité des terrains agricoles convoités les renvoient implicitement à des espaces improductifs, retournant à un état naturel, au sens où leur évolution est davantage guidée par leur insertion au sein des espaces naturels qui les entourent que par l'intervention humaine.

- l) « proprio » : type de propriétaire du terrain convoité par le parc solaire. 2 types sont distingués :

- « public » : lorsqu'il s'agit d'une propriété appartenant à la commune ; lorsqu'il s'agit d'un terrain dont une partie appartient à la commune et l'autre à un ou des propriétaires privés, le terrain est considéré public.
- « privé » : lorsqu'il s'agit d'une ou de plusieurs propriétés privées.

- m) « conflit » : émergence d'un conflit en rapport avec le projet de parc solaire.

On appelle conflit toute tension qui se transforme en affrontement déclaré, qui passe par l'engagement d'une ou plusieurs des parties en présence. Cet engagement se traduit par la production d'une « menace crédible qui peut prendre différentes formes : le recours en justice (demande de jugement par les tribunaux), la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des représentants des services de l'État), la médiatisation (différend porté devant les médias, presse, radio, télévision...), les voies de fait, la confrontation verbale, ou la production de signes (panneaux interdisant un accès, barrières...) » (Torre *et al.*, 2010 : 5).

- n) « type\_conflit » : cette variable indique la forme prise le conflit : opposition publique ou contentieux administratif.

L'opposition publique est un différend à propos du projet diffusé dans les médias par des personnes ou des acteurs collectifs (associations) identifiés. Cette opposition n'a pas donné lieu, au moment de l'inventaire, à un recours contentieux administratif.

Le contentieux administratif : il s'agit d'un recours effectué par une personne privée (particulier, association, entreprise) ou publique (collectivité territoriale, établissement public ou État) auprès du tribunal administratif, contestant la légalité de la décision établie par l'autorité compétente. Deux décisions sont en général l'objet de recours : celle émanant de la municipalité autorisant la révision simplifiée des parcelles accueillant le projet de parc ; celle émanant de la préfecture autorisant la construction du parc.

o) « état\_projet » : état d'avancement du projet en septembre 2013.

Deux catégories recouvrent les différentes situations possibles :

- Le projet est considéré non réalisé, codé « non réalisé ». Cette catégorie regroupe plusieurs possibilités : le projet n'a pas encore de permis de construire, mais son instruction est en cours ; le projet a un permis de construire, mais un recours contentieux empêche sa réalisation ; le projet est en attente : il pourra plus tard être de nouveau présenté à l'instruction ; le projet a été abandonné. Cette disparité de situations sous une même catégorie traduit la difficulté, parfois même pour les opérateurs ou les instructeurs, de situer l'état d'avancement d'un projet.
- Le projet est considéré « purgé de tout recours » ou réalisé, codé « réalisé ». Cette catégorie rassemble les projets qui sont construits, ou qui ont à la fois obtenu un permis de construire autorisé par la préfecture et ne sont plus soumis à des recours contentieux.

p) « Rev\_électr » : présence de revenus électriques sur la commune.

Cette variable indique si la commune perçoit des revenus importants (supérieurs à 200 000 euros/an) liés à la présence sur le territoire communal d'installation de production ou de transformation électrique. Ce niveau de revenu équivaut à la présence d'au moins un poste de transformation THT de 400 kv. Il est plus important s'il s'agit d'une usine de production hydroélectrique ou thermique.

q) « proxisource » : proximité d'un poste source.

Cette variable distingue les communes qui sont situées à moins de 10 km d'un poste de raccordement au réseau de distribution de l'électricité, appelé « poste source ». On a retenu cette distance en connaissance des méthodes de prospection indiquées par les opérateurs : 10 km est considéré, aux dires de ces acteurs, comme une distance à ne pas dépasser au regard des coûts de raccordement à un poste source et des recettes attendues de la production d'électricité d'un parc solaire au tarif d'achat garanti.

Pour établir cette donnée, on a sélectionné les communes qui étaient comprises dans le périmètre de 10 km de chaque poste source. Ces données cartographiques sont fournies par le centre régional de l'information géographique en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (<http://www.crige-paca.org>). Elles ont été traitées par un système d'information géographique (MapInfo). Poste source par poste source on a regardé manuellement les communes concernées par ce périmètre des 10 km. Certaines communes pouvaient y être entièrement intégrées, quand d'autres ne l'étaient que partiellement, et parfois sur une portion restreinte de leur territoire. On a donc considéré comme proches d'un poste source seules les communes dont la surface intégrée au périmètre de 10 km est égale à au moins la moitié de la surface totale de la commune.

r) « disponibilité » : disponibilité spatiale des communes à accueillir un projet de parc solaire.

Cette variable veut décrire la disponibilité spatiale des communes à accueillir un projet de parc solaire. Cette disponibilité est caractérisée au travers d'une typologie des communes établie à partir de leur proximité au pôle de développement urbain, de leur densité de population et de la compatibilité des sols communaux à accueillir une centrale PV au sol. En effet, la codification proposée par l'INSEE ne correspond pas aux propriétés géographiques et démographiques qui paraissent faciliter ou filtrer l'accueil de projets de parc solaire sur les communes. La nomenclature élaborée par l'INSEE en 2010 au travers de la création des « aires urbaines » regroupe « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes

rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci. »<sup>1</sup> Ces agrégations de communes par polarités masquent les disparités de densité et de réserve foncière des communes. Ces densités et réserves nous semblent par ailleurs relatives au contexte urbain de la commune : si la commune est située dans l'aire d'influence directe d'une grande métropole (cas que l'on peut fréquemment trouver dans les Bouches-du-Rhône et dans le Var), ses réserves foncières sont autant des espaces à conserver pour accueillir les développements urbains à venir, ou pour fournir des espaces récréatifs aux populations urbaines. À l'inverse, une commune plus éloignée d'une métropole n'aura pas les mêmes enjeux fonciers. Par ailleurs, la diversité des superficies communales invite à prendre en compte les réserves foncières absolues des communes dans la création de la typologie. Quatre critères ont été pris en compte pour créer la typologie :

- la densité de population pour décrire la limite entre espace périurbain et espace rural, en s'appuyant sur le niveau de densité de 80 hab/km<sup>2</sup> utilisé par l'INSEE en région PACA (Sud INSEE, 2009a) ;
- le rapport spécifique des grandes agglomérations et de leur périphérie directe aux disponibilités foncières que présente leur territoire communal : on fait ici l'hypothèse que les grandes villes de plus de 50 000 habitants et leurs communes limitrophes ont atteint des niveaux de développement urbain qui les obligent à une économie de consommation des espaces disponibles ;
- les superficies identifiées au niveau communal des espaces disponibles pouvant potentiellement accueillir des projets de centrales PV au sol. Cette superficie est calculée à partir de deux sélections des espaces inventoriés par la base de données CORINE Land Cover<sup>2</sup>.
  - Une première sélection restrictive correspond aux espaces de nature méditerranéens et préalpins considérés de faible valeur écologique (landes, blâches, garrigues). Au travers les chartes guidant la pré-instruction, les projets de parc solaire sont, après les substrats anthropisés, prioritairement orientés vers l'utilisation de ces types de substrat, s'ils ne sont pas intégrés à des zones de contraintes environnementales majeures. Cette sélection totalise la surface communale occupée par les types d'espace suivant (libellés tirés de la nomenclature CORINE Land Cover) : landes et broussailles, végétation sclérophylle, forêt et végétation arbustive en mutation, végétation clairsemée. Au-dessus de 500 ha disponibles pour les communes limitrophes des grandes agglomérations, et au-dessus de 100 ha pour les communes périurbaines et rurales, cette surface est considérée comme un indicateur d'une disponibilité foncière de la commune à accueillir un projet de parc solaire.
  - Une deuxième sélection additionne tous les types d'espaces naturels qui ont effectivement accueilli les projets : zones incendiées, végétation clairsemée, forêts de feuillus, forêts de conifères, forêts mélangées, pelouses et pâturages naturels, landes et

---

<sup>1</sup> Définition d'une aire urbaine sur le site Internet de l'INSEE, consulté le 18 octobre 2013.

<sup>2</sup> La base de données géographique CORINE Land Cover, dite CLC, est produite dans le cadre du programme européen de coordination de l'information sur l'environnement CORINE. Cet inventaire biophysique de l'occupation des terres fournit une information géographique de référence pour 38 états européens. La continuité du programme et la diffusion des données CORINE Land Cover sont pilotées par l'Agence européenne pour l'environnement. Le producteur pour la France est le Service de l'observation et des statistiques du ministère chargé de l'environnement. (source : <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/donnees-ligne/li/1825/1097/occupation-sols-corine-land-cover.html>, consultée le 18 octobre 2013)

broussailles, végétation sclérophylle, forêt et végétation arbustive en mutation, prairies. Au-dessus de 1000 ha, cette surface est considérée comme un indicateur de disponibilité foncière de la commune à accueillir un projet de parc solaire, quel que soit les communes, en dehors des grandes villes.

La modulation de ces quatre critères donne lieu à six types de commune distincte :

- 1) Les communes de plus de 50 000 habitants : codées « gdeville ». Les disponibilités spatiales de ces communes pour l'accueil de parcs solaires ne sont pas prises en compte dans l'appréciation de leur capacité à être intéressées par un projet. Ces communes ne peuvent pas se permettre de céder du foncier naturel ou agricole pour y installer des centrales PV au sol. Ces réserves, quel que soient leurs étendues, sont conservées en vue des développements urbains à venir ou comme espaces récréatifs ou paysagers. En revanche, des projets peuvent voir le jour sur ces communes sur des terrains anthropisés, comme à Arles par exemple. Ce type comprend également les communes atypiques suivantes :
  - Martigues : 47 544 habitants ; 1 821 ha disponibles suivant la sélection CORINE Land Cover restrictive et 3640 ha suivant celle extensive. Commune centre d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants.
  - Aubagne : 46 423 habitants ; 929 ha disponibles suivant la sélection CORINE Land Cover restrictive et 2 346 ha suivant celle extensive. Commune centre d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants.
  - Draguignan : 36 391 habitants ; 229 ha disponibles suivant la sélection CORINE Land Cover restrictive et 2 493 ha suivant celle extensive. Commune centre d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants. Cependant, on ne considère pas que les communes en continuité de Draguignan sont du type périméto (type 2).
  - Vitrolles : 35 021 habitants ; 1126 ha disponibles suivant la sélection CORINE Land Cover restrictive et 1529 ha suivant celle extensive. Commune fortement peuplée, limitrophe d'Aix en Provence, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants. Cependant, on ne considère pas que les communes en continuité de Vitrolles sont du type périméto (type 2).
  - Istres : 42544 habitants ; 886 ha disponibles suivant la sélection CORINE Land Cover restrictive et 3895 ha suivant celle extensive. Commune centre d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants.
  - La Ciotat : 33 829 habitants ; 759 ha disponibles suivant la sélection CORINE Land Cover restrictive et 1443 ha suivant la celle extensive. Commune fortement peuplée, insérée dans un système métropolitain, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants. Cependant, on ne considère pas que les communes en continuité de La Ciotat sont du type périméto (cf. type 2).
  - Marignane : 34 485 habitants ; aucun ha disponibles suivant la sélection CORINE Land Cover restrictive et 11 ha suivant celle extensive. Commune fortement peuplée, insérée dans un système métropolitain, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants. Cependant, on ne considère pas que les communes en continuité de Marignane sont du type périméto (type 2).



- Saint Raphaël: 33 603 habitants ; 4 492 ha disponibles suivant la la sélection CORINE Land Cover restrictive et 6 580 ha suivant celle extensive. Commune centre d'une agglomération de plus de 50 000 habitants, on considère qu'il s'agit d'une ville de plus de 50 000 habitants.
- 2) Les communes directement limitrophes des grandes villes de plus de 50 000 habitants : codées « périmetro ». Elles doivent comprendre moins de 500 ha disponibles suivant la sélection restrictive ou moins de 1 000 ha suivant la sélection extensive. Ce type désigne une commune qui n'a pas beaucoup d'espaces disponibles et située dans le périmètre direct de pression urbaine des grandes agglomérations.
  - 3) Les communes d'une densité démographique supérieure à 80 hab/km<sup>2</sup> : « codées péri dense ». Elles doivent comprendre moins de 100 ha disponibles suivant la sélection restrictive ou moins de 1 000 ha suivant la sélection extensive.
  - 4) Les communes d'une densité démographique supérieure à 80 hab/km<sup>2</sup> : « codées périlache ». Elles doivent comprendre plus de 100 ha disponibles suivant la sélection restrictive et plus de 1000 ha suivant la sélection extensive.
  - 5) Les communes d'une densité démographique inférieure à 80 hab/km<sup>2</sup> : codées « ruraldense ». Elles doivent comprendre moins de 100 ha disponibles suivant la sélection restrictive ou moins de 1000 ha suivant la sélection extensive.
  - 6) Les communes d'une densité démographique inférieure à 80 hab/km<sup>2</sup> : codées « rurallache ». Elles doivent comprendre plus de 100 ha disponibles suivant la sélection restrictive et plus de 1000 ha suivant la sélection extensive.

Ces 6 types ont donné lieu à deux sous-populations.

- La sous-population « urbaine » regroupe les 3 items « gdeville », « périmetro » et « péri dense ». Ces communes ont pour caractéristiques : une forte densité de population et peu d'espaces disponibles pour accueillir ces centrales PV au sol (sauf les communes atypiques). Cette sous-population regroupe 118 communes sur les 472 du périmètre d'étude.
  - La sous-population « rurale » regroupe les items « périlache », « ruraldense » et « rurallache ». Ces communes ont pour caractéristiques : une faible densité de population et des espaces disponibles pour accueillir ces centrales PV au sol, de manière absolue pour « périlache » et « rurallache » et de manière relative pour « ruraldense ». Cette sous-population regroupe 354 communes sur les 472 du périmètre d'étude.
- s) « cdémo10 » : cette variable indique le taux de croissance de la population entre 1999 et 2009 pour chacune des communes.
  - t) « cdémo20 » : cette variable indique le taux de croissance de la population entre 1990 et 2009 pour chacune des communes.
  - u) « cdémo30 » : cette variable indique le taux de croissance de la population entre 1982 et 2009 pour chacune des communes.
  - v) « cdémo40 » : cette variable indique le taux de croissance de la population entre 1975 et 2009 pour chacune des communes.
  - w) « %sectagri09 » : part des actifs travaillant dans la commune appartenant au secteur agricole en 2009.
  - x) « %indep10 » : part des actifs occupés de la commune déclarée comme indépendants ou

comme employeurs en 2010.

- y) « %infbac09 » : part des diplômés inférieurs au bac en 2009 au niveau communal.
- z) « %diplsup09 » : part des diplômés supérieurs au bac en 2009 au niveau communal.
- aa) « ssdip09 » : part des personnes sans diplôme ou titulaire d'un diplôme inférieur à un CAP ou un BEP au niveau communal.
- bb) « crssdip20 » : croissance en pourcentage des personnes sans diplôme ou titulaire d'un diplôme inférieur à un CAP ou un BEP sur une période de 19 ans (1990 – 2009) au niveau communal.
- cc) « CAPBEP09 » : part des personnes titulaire d'un diplôme CAP ou BEP au niveau communal en 2009.
- dd) « bac09 » : part des personnes titulaire d'un bac ou considérée de niveau bac au niveau communal.
- ee) « Lext10 » : part des personnes travaillant à l'extérieur du département d'habitation en 2010.
- ff) « zonurb10 » : code d'appartenance à un type de zone urbaine en 2010, selon la nomenclature établie par l'INSEE :
  - 111 : Commune appartenant à un grand pôle (10 000 emplois ou plus)
  - 112 : Commune appartenant à la couronne d'un grand pôle
  - 120 : Commune multipolarisée des grandes aires urbaines
  - 211 : Commune appartenant à un moyen pôle (5 000 à moins de 10 000 emplois)
  - 212 : Commune appartenant à la couronne d'un moyen pôle
  - 221 : Commune appartenant à un petit pôle (de 1 500 à moins de 5 000 emplois)
  - 222 : Commune appartenant à la couronne d'un petit pôle
  - 300 : Autre commune multipolarisée
  - 400 : Commune isolée hors influence des pôles
- L'espace des grandes aires urbaines est composé des communes codées 111, 112, ou 120. L'espace des autres aires urbaines est composé des communes codées 211, 212, 221 ou 222. Par ailleurs, l'espace péri-urbain est composé des communes codées 112 ou 120.<sup>1</sup>
- gg) « Codinterco » : type d'intercommunalité de rattachement en 5 modalités :
  - « ssattach » : commune non rattachée à une intercommunalité en 2010
  - « 2Mille » : intercommunalité de rattachement de moins de deux mille habitants.
  - « 10Mille » : intercommunalité de rattachement de moins de dix mille habitants.
  - « 50Mille » : intercommunalité de rattachement de moins de cinquante mille habitants.
  - « plus50Mille » : intercommunalité de rattachement de plus de cinquante mille habitants.
- hh) « Budget10 » : budget de fonctionnement de la municipalité en 2010 en euros.
- ii) « Prodhab10 » : budget de fonctionnement de la municipalité en 2010 par habitant en

---

<sup>1</sup> Source [www.insee.fr](http://www.insee.fr), consulté le 18 octobre 2013.

euros.

## ANNEXE 10 : DESCRIPTION DU MODE DE DISCRETISATION CHOISI POUR TRAITER LA DENSITE DEMOGRAPHIQUE

Les 7 classes de densité démographique proposées dans le tableau 54 sont établies en prenant en compte par ordre décroissant : 1) la dispersion générale des communes à partir de la densité démographique (tableau 50) ; 2) la répartition des effectifs de celles intéressées par un projet de parc solaire (tableau 51) ; 3) la répartition de l'intérêt des communes dans l'implantation de parc solaire sur des substrats anthropisés et naturels (tableau 52).

Le tableau 50 renseigne la dispersion générale des communes en 33 classes de densité afin de repérer des sous-ensembles homogènes. Des écarts de densité réguliers sont respectés de 20 hab./km<sup>2</sup> de 0 à 400 hab./km<sup>2</sup>, puis de 50 hab./km<sup>2</sup> de 400 à 1000, afin de faciliter une lecture de la dispersion.

Tableau 50 : dispersion des communes des trois départements d'étude selon la densité de population

n°	Répartition des communes suivant la densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	Total	GC1	n°	Répartition des communes suivant la densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	Total	GC1
1	Moins de 20	179	a	13	de 240 à moins de 260	4	f
2	de 20 à moins de 40	47	b	14	de 260 à moins de 280	3	
3	de 40 à moins de 60	28	c	15	de 280 à moins de 300	3	
4	de 60 à moins de 80	25		16	de 300 à moins de 320	3	
5	de 80 à moins de 100	25		17	de 320 à moins de 340	2	
6	de 100 à moins de 120	19	d	18	de 340 à moins de 360	2	
7	de 120 à moins de 140	17		19	de 360 à moins de 380	3	
8	de 140 à moins de 160	13		20	de 380 à moins de 400	4	
9	de 160 à moins de 180	16	e	21	de 400 à moins de 450	7	
10	de 180 à moins de 200	12		22	de 450 à moins de 500	3	
11	de 200 à moins de 220	9		23	de 500 à moins de 550	3	
12	de 220 à moins de 240	6	f	24	de 550 à moins de 600	2	
13	de 240 à moins de 260	4		25	de 600 à moins de 650	7	
14	de 260 à moins de 280	3		26	de 650 à moins de 700	5	
15	de 280 à moins de 300	3		27	de 700 à moins de 750	0	
16	de 300 à moins de 320	3		28	de 750 à moins de 800	2	
17	de 320 à moins de 340	2		29	de 800 à moins de 850	1	
18	de 340 à moins de 360	2		30	de 850 à moins de 900	1	
19	de 360 à moins de 380	3		31	de 900 à moins de 950	1	
20	de 380 à moins de 400	4		32	de 950 à moins de 1000	3	
21	de 400 à moins de 450	7		33	1000 et plus	17	
22	de 450 à moins de 500	3		<b>Total</b>	<b>472</b>		
23	de 500 à moins de 550	3					
24	de 550 à moins de 600	2					
25	de 600 à moins de 650	7					
26	de 650 à moins de 700	5					

Commentaire : La dispersion brute des communes observée dans le tableau 51, en première lecture, distingue 7 groupes de classes de densité (GC1) : un grand ensemble (a) de 179 communes en dessous de 20 hab./km<sup>2</sup> ; un deuxième (b), moins important en terme d'effectifs, de 47 communes entre 20 et 40 hab./km ; un troisième (c) présentant des effectifs relativement égaux (entre 28 et 25 communes) pour les classes de densité égales se situant entre 40 et 100 hab./km<sup>2</sup> ; un quatrième groupe (d) entre 100 et 180 hab./km<sup>2</sup> présentant des effectifs par classe inférieurs au groupe précédant et relativement égaux (entre 19 et 13) ; un cinquième groupe (e) entre 180 et 240 hab./km<sup>2</sup> présentant des effectifs par classe inférieurs au groupe précédant et relativement égaux (entre 12 et 6) ; un sixième groupe (f) entre 240 et 700 hab./km<sup>2</sup> présentant des effectifs par classe inférieurs au groupe précédant et relativement

égaux (entre 2 et 4) – dans ce groupe, les écarts de densité entre classes passent de 20 hab./km<sup>2</sup> à 50 à partir de 400 hab./km<sup>2</sup> : il faut donc diviser ce dernier sous-groupe de classes par 2,5 pour qu’elles soient comparables aux précédentes ; un septième groupe (g) au-delà de 700 hab./km<sup>2</sup> présentant des effectifs par classe inférieurs au groupe précédant et relativement égaux (entre 0 et 3) – le tableau présente la dispersion jusqu’à 1000 hab./km<sup>2</sup>, mais on retrouve globalement les mêmes effectifs par classe de 50 hab./km<sup>2</sup> jusqu’à épuisement des effectifs communaux.

Cette première discrétisation à partir de 33 classes de densité regroupées en sept groupes de classes (GC1) est confrontée à la dispersion de l’intérêt des communes pour un parc solaire. Elle permet d’observer la correspondance entre les deux distributions et les éventuelles corrections qu’elle appelle en termes de discrétisation (tableau 51).

Tableau 51 : comparaison et regroupement par classe de densité de la dispersion de l’ensemble des communes et de celles intéressées par un projet de parc solaire pour les trois départements d’étude

n°	Intérêt des communes pour un parc solaire Densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	eff. Tot.		GC1		non	oui	eff. Tot.	tot. Oui	GC2
1	Moins de 20	179	179	a		144	35	179	35	a'
2	de 20 à moins de 40	47	47	b		27	20	47	20	b'
3	de 40 à moins de 60	28				20	8			
4	de 60 à moins de 80	25	78	c		19	6	78	20	c'
5	de 80 à moins de 100	25				19	6			
6	de 100 à moins de 120	19				16	3			
7	de 120 à moins de 140	17				14	3			
8	de 140 à moins de 160	13	65	d		7	6	77	18	d'
9	de 160 à moins de 180	16				12	4			
10	de 180 à moins de 200	12				10	2			
11	de 200 à moins de 220	9	27	e		9				
12	de 220 à moins de 240	6				4	2			
13	de 240 à moins de 260	4				4				
14	de 260 à moins de 280	3				2	1			
15	de 280 à moins de 300	3				3				
16	de 300 à moins de 320	3				2	1			
17	de 320 à moins de 340	2				2				
18	de 340 à moins de 360	2				2				
19	de 360 à moins de 380	3				2	1			
20	de 380 à moins de 400	4	51	f		3	1	68	9	e'
21	de 400 à moins de 450	7				6	1			
22	de 450 à moins de 500	3				2	1			
23	de 500 à moins de 550	3				3				
24	de 550 à moins de 600	2				2				
25	de 600 à moins de 650	7				7				
26	de 650 à moins de 700	5				5				
27	de 700 à moins de 750	0								
28	de 750 à moins de 800	2				1	1			
29	de 800 à moins de 850	1				1				
30	de 850 à moins de 900	1	25	g		1				
31	de 900 à moins de 950	1				1		23	0	f'
32	de 950 à moins de 1000	3				3				
33	1000 et plus	17				17				
<b>Total</b>		<b>472</b>				<b>370</b>	<b>102</b>	<b>472</b>		

Commentaire : les trois premiers groupements de classes (GC1a, b et c) conservent des effectifs et une répartition similaires à la distribution de l’intérêt des communes pour un parc solaire. Il paraît en revanche plus cohérent d’étendre le GC1d en GC2d’ jusqu’à 200 hab./km<sup>2</sup>

pour mieux correspondre au regroupement de classes que met en évidence la dispersion de l'intérêt des communes. De même pour GC1e à partir de 200 hab./km<sup>2</sup> et jusqu'à 800 hab./km<sup>2</sup> en GC1g pour former un nouveau GC2e'. Le dernier groupement de classes (GC2f) correspond à une densité démographique au-delà de laquelle les communes ne sont plus intéressées par un projet de parc solaire.

Enfin, un dernier élément semble important à prendre en compte dans la discrétisation des projets au regard de la densité démographique : la répartition de l'intérêt des communes dans l'implantation de parc solaire sur les substrats anthropisés et naturels (tableau 52). Choisir un espace anthropisé pour localiser une centrale PV au sol peut traduire une rareté des espaces naturels locaux dont on souhaite éviter l'amputation. À l'inverse, choisir un espace naturel peut manifester une abondance des espaces naturels locaux, et l'inintérêt à occuper des espaces anthropisés dont on peut espérer d'autres vocations. La densité démographique peut donc apparaître comme une variable discriminant les différentes orientations d'aménagement de la commune au regard de la localisation d'un parc solaire.

Tableau 52 Répartition des projets de parcs solaires suivant le substrat utilisé et la densité démographique

n°	Substrat utilisé par les projets	
	anthropisé	naturel
	Densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	
1		16
2	2	17
3	4	16
4	6	14
5	6	13
6	8	
7		
	Total	76

Commentaire : Au-delà de 230 hab./km<sup>2</sup>, les communes ne sont plus intéressées par la réalisation d'un parc solaire sur substrat naturel. En dessous de 10 hab./km<sup>2</sup>, elles ne manifestent plus d'intérêt pour les situer sur des substrats anthropisés. Il paraît donc aussi important de prendre en compte ces deux seuils dans la discrétisation de la densité démographique.

On propose donc sept classes de densité démographique pour discrétiser la distribution des communes suivant la densité démographique. Cette répartition s'établit selon le tableau suivant :

Tableau 53 : discrétisation arrêtée pour analyser la distribution des communes suivant la densité démographique

n°	Densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	Effectifs	%
1	Moins de 10	115	24,4
2	de 10 à moins de 20	64	13,6
3	de 20 à moins de 40	47	10
4	de 40 à moins de 100	78	16,5
5	de 100 à moins de 230	89	18,9
6	de 230 à moins de 800	56	11,9
7	800 et plus	23	4,9
	Total	472	100

Commentaire : cette discrétisation présente des avantages et des inconvénients :

Avantages : les effectifs sont relativement homogènes (écart-type de 30), sachant la forte hétérogénéité que manifestait la distribution à partir d'amplitude égale entre faible et forte densité (voir annexe 9) ; elle permet de resserrer si besoin les analyses aux seules classes de communes intéressées par un projet en ne prenant pas en compte la 7<sup>e</sup> classe (800 hab./km<sup>2</sup> et plus) ; elle permet de prendre en compte des seuils d'intérêt des communes en fonction des substrats utilisés par les projets.

Inconvénients : le nombre de classes retenu peut être jugé trop important. Cette remarque est néanmoins tempérée par la possibilité de ne pas tenir compte de la 7<sup>e</sup> classe lorsque l'analyse se recentre sur la comparaison entre communes intéressées par un projet.

#### **ANNEXE 11 : MODES DE DISCRETISATION NON RETENUS POUR ETABLIR LES CLASSES DE DENSITE DEMOGRAPHIQUE DES COMMUNES**

Tableau 54 : Répartition de l'intérêt des communes pour un projet de parc solaire à partir d'une discrétisation de la population des communes en 12 classes égales de densité de population jusqu'à 200 hab/km<sup>2</sup>

n°	Intérêt des communes pour un parc solaire Densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	Oui		Non		Total	
		Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
1	Moins de 20	35	34,3	144	38,9	179	37,9
2	de 20 à moins de 40	20	19,6	27	7,3	47	10
3	de 40 à moins de 60	8	7,8	20	5,4	28	5,9
4	de 60 à moins de 80	6	5,9	19	5,1	25	5,3
5	de 80 à moins de 100	6	5,9	19	5,1	25	5,3
6	de 100 à moins de 120	3	2,9	16	4,3	19	4
7	de 120 à moins de 140	3	2,9	14	3,8	17	3,6
8	de 140 à moins de 160	6	5,9	7	1,9	13	2,8
9	de 160 à moins de 180	4	3,9	12	3,2	16	3,4
10	de 180 à moins de 190			9	2,4	9	1,9
11	de 190 à moins de 200	2	2	1	0,3	3	0,6
12	200 et plus	9	8,8	82	22,2	91	19,3
	Total	102	100	370	100	472	100

Commentaire : L'écart-type entre les effectifs totaux demeure élevé (58,3), biaisant en partie la comparaison entre ces classes. C'est pour cette raison que ce mode de discrétisation n'a pas été retenu.

Tableau 55 : Répartition de l'intérêt des communes pour un projet de parc solaire à partir d'une discrétisation de la population des communes en 10 classes égales d'effectifs communaux

n°	Intérêt des communes pour un parc solaire Densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	Oui		Non		Total	
		Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
1	Moins de 3,57	5	4,9	42	11,4	47	10
2	de 3,57 à moins de 7,56	8	7,8	39	10,5	47	10
3	de 7,56 à moins de 12,8	9	8,8	38	10,3	47	10
4	de 12,8 à moins de 22,8	17	16,7	31	8,4	48	10,2
5	de 22,8 à moins de 45,16	19	18,6	28	7,6	47	10
6	de 45,16 à moins de 85,65	12	11,8	35	9,5	47	10
7	de 85,65 à moins de 130,62	11	10,8	36	9,7	47	10
8	de 130,62 à moins de 187,4	10	9,8	37	10	47	10
9	de 187,4 à moins de 427,17	8	7,8	39	10,5	47	10
10	427,17 et plus	3	2,9	45	12,2	48	10,2
Total		102	100	370	100	472	100

Commentaire : L'écart-type entre les effectifs totaux de classes est quasi nul (0,4). Cependant, les écarts de densité sont très faibles entre les classes de très faible densité (4 classes de 0 à 22,8 hab./km<sup>2</sup>). C'est pour cette raison que ce mode de discrétisation n'a pas été retenu.

Tableau 56 : Répartition de l'intérêt des communes pour un projet de parc solaire en fonction des seuils proposés par la littérature

n°	Intérêt des communes pour un parc solaire Densité de population (hab.km <sup>2</sup> )	Oui		Non		Total	
		Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
1	Moins de 10	16	15,7	99	26,8	115	24,4
2	de 10 à moins de 20	19	18,6	45	12,2	64	13,6
3	de 20 à moins de 80	34	33,3	66	17,8	100	21,2
4	de 80 à moins de 400	30	29,4	111	30	141	29,9
5	400 et plus	3	2,9	49	13,2	52	11
Total		102	100	370	100	472	100

La population des communes est divisée en 5 classes de densité démographique : à partir : à moins de 10 hab./km<sup>2</sup>, ce niveau de densité est considéré désertifié (Barthe, Milian, 2011 : 141) ; entre 10 et 20 hab./km<sup>2</sup>, cette densité relèverait des espaces ruraux isolés non désertifiés (ibid.) ; entre 20 et 80 hab./km<sup>2</sup>, cette densité décrirait les espaces ruraux non périurbains les plus denses en région PACA (INSEE, 2009) ; entre 80 et 400 hab./km<sup>2</sup>, cette densité décrirait, parmi les espaces urbanisés, ceux qui auraient la plus faible densité démographique (400 hab./km<sup>2</sup> est la densité moyenne des espaces urbanisés en France (INSEE, 2011)) ; au-dessus de 400 hab./km<sup>2</sup>, cette densité décrirait, parmi les espaces urbanisés, ceux qui auraient la plus forte densité démographique.

Commentaire : L'écart-type entre les effectifs totaux des classes demeure élevé (36) mais moins important que dans le tableau 54. Néanmoins, l'écart-type des amplitudes des classes de densité est très élevé (1214), alors que celui de la discrétisation retenue est de 880, et de 218 si l'on ne tient pas compte de sa classe de densité la plus élevée qui ne comprend aucun projet. Cette forte disparité entre les amplitudes des classes est la raison pour laquelle ce mode de discrétisation n'a pas été retenu.

## ANNEXE 12 : TABLEAUX COMPLEMENTAIRES AUX ANALYSES DU CHAPITRE 7

Tableau 57 : Disponibilité foncière et intérêt des communes pour un projet de parc solaire sur substrat naturel

Intérêt pour un projet Dispo. foncière	oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
gdeville			7	100	7	100
périmetro			16	100	16	100
péridense	5	8,2	56	91,8	61	100
périlache	12	17,1	58	82,9	70	100
ruraldense	9	16,7	45	83,3	54	100
rurallache	50	23,3	165	76,7	215	100
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>18</b>	<b>347</b>	<b>82</b>	<b>423</b>	<b>100</b>

Sources : INSEE 2009, Internet, presse quotidienne régionale, bulletins municipaux, comptes rendus des guichets uniques départementaux de pré-instruction (04 et 13), *Journal du photovoltaïque*, entretiens avec des instructeurs et des opérateurs de parc solaire en PACA.



**ANNEXE 13: DISCRETISATION DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE QU'ONT CONNUE LES COMMUNES ENTRE 1999 ET 2009**

La discrétisation est établie à partir de la dispersion de la population des communes des trois départements en prenant en compte par ordre décroissant (tableau 58) de : 1) la dispersion générale des communes à partir de la croissance démographique répartie en 25 classes ; 2) la répartition des effectifs de celles intéressées par un projet de parc ; 3) la répartition de l'intérêt des communes dans l'implantation de parc solaire sur les substrats anthropisés et naturels.

Tableau 58 : discrétisation en 7 classes de la distribution des communes selon la croissance démographique

Croissance démo 1999 – 2009 (en %)	Distribution					Groupement de classes				
	Total	non	oui	anthropisé	naturel	eff. tot.	%	eff. projet	%	n°
Moins de -60	1	1								
de -60 à moins de -50										
de -50 à moins de -40						11	2%	0	0	1
de -40 à moins de -30	1	1								
de -30 à moins de -20										
de -20 à moins de -10	9	9								
de -10 à moins de 0	28	25	3		3	28	6%	3	3%	2
de 0 à moins de 5	50	46	4	3	1					
de 5 à moins de 10	66	52	14	5	9	116	25%	18	18%	3
de 1 à moins de 15	55	41	14	2	12					
de 15 à moins de 20	55	42	13	4	9	110	23%	27	26%	4
de 20 à moins de 25	56	46	10	5	5					
de 25 à moins de 30	41	32	9	1	8	127	27%	31	30%	5
de 30 à moins de 35	30	18	12	1	11					
de 35 à moins de 40	22	17	5	2	3					
de 40 à moins de 45	12	8	4		4					
de 45 à moins de 50	9	8	1	1		53	11%	15	15%	6
de 50 à moins de 55	10	5	5	1	4					
de 55 à moins de 60	3	2	1		1					
de 60 à moins de 65	8	4	4	1	3					
de 65 à moins de 70	5	5								
de 70 à moins de 75						27	6%	8	8%	7
de 75 à moins de 80	2	1	1		1					
de 80 à moins de 85	3	3								
85 et plus	6	4	2		2					
<b>Total</b>	<b>472</b>	<b>369</b>	<b>102</b>	<b>26</b>	<b>76</b>	<b>472</b>	<b>100%</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>	

Commentaire : La discrétisation est établie en grande partie par regroupements de classes voisines de croissance démographique aux effectifs totaux similaires : c'est particulièrement les groupements de classes n° 3, 4, 5, 6 et 7. Le premier groupement de classe réunit les communes de forte croissance négative qui n'accueille aucun projet. Le regroupement de classes n° 2 (de -10 à moins de 0 %) est conservé : il présente des effectifs communaux distincts des classes qui l'encadrent, parmi lesquels les communes ayant accueilli un projet de parc solaire l'ont seulement réalisé par l'utilisation de substrats naturels.

**ANNEXE 14 : DISCRETISATION DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE QU'ONT CONNUE LES COMMUNES ENTRE 1990 ET 2009**

La discrétisation est établie à partir de la dispersion de la population des communes des trois départements en prenant en compte par ordre décroissant (tableau 59) de : 1) la dispersion générale des communes à partir de la croissance démographique ; 2) la répartition des effectifs de celles intéressées par un projet de parc solaire sur l'ensemble de la variable ; 3) la répartition de l'intérêt des communes dans l'implantation de parc solaire sur les substrats anthropisés et naturels.

Tableau 59 : discrétisation en 7 classes de la distribution des communes selon la croissance démographique

Croissance démographique de 1990 à 2009	Distribution						Groupement de classes				
	Ampl.	eff. tot.	non	oui	anthr	naturel	eff. tot.	%	Prj	%	n°
Moins de -0,2	0,59	6	6				12	3%	0	0%	1
de -0,2 à moins de -0,1	0,1	6	6								
de -0,1 à moins de 0	0,1	17	15	2		2	55	12%	8	8%	2
de 0 à moins de 0,05	0,05	14	12	2		2					
de 0,05 à moins de 0,1	0,05	24	20	4		4					
de 0,1 à moins de 0,15	0,05	30	25	5	1	4	99	21%	16	16%	3
de 0,15 à moins de 0,2	0,05	36	31	5	2	3					
de 0,2 à moins de 0,25	0,05	33	27	6	2	4					
de 0,25 à moins de 0,3	0,05	35	28	7	2	5	104	22%	23	23%	4
de 0,3 à moins de 0,35	0,05	34	27	7	3	4					
de 0,35 à moins de 0,4	0,05	35	26	9	4	5					
de 0,4 à moins de 0,45	0,05	34	25	9	4	5	98	21%	26	25%	5
de 0,45 à moins de 0,5	0,05	38	28	10	2	8					
de 0,5 à moins de 0,55	0,05	26	19	7	1	6					
de 0,55 à moins de 0,6	0,05	13	10	3		3	104	22%	29	28%	6
de 0,6 à moins de 0,65	0,05	13	11	2		2					
de 0,65 à moins de 0,7	0,05	10	8	2	1	1					
de 0,7 à moins de 0,75	0,05	11	8	3		3					
de 0,75 à moins de 0,8	0,05	8	4	4	2	2					
de 0,8 à moins de 0,9	0,1	15	11	4		4					
de 0,9 à moins de 1	0,1	11	8	3		3					
de 1 à moins de 1,5	0,5	18	11	7		7					
de 1,5 à moins de 2	0,5	4	4								
de 2 à moins de 2,5	0,5	0									
2,5 et plus	0,88	1		1		1					
<b>Total</b>	<b>4,17</b>	<b>472</b>	<b>370</b>	<b>102</b>	<b>26</b>	<b>76</b>	<b>472</b>	<b>100%</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>	

Commentaire : La discrétisation est établie par regroupements de classes voisines de croissance démographique présentant une distribution d'effectifs totaux similaires sur variables "intérêt de la municipalité pour un parc solaire". Il n'est pas tenu compte de distribution des communes suivant le substrat utilisé par le parc solaire. Elle ne parait pas structurante pour établir la discrétisation.

**ANNEXE 15 : CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE ET INTERET COMMUNAL POUR UN PARC SOLAIRE : UNE RELATION QUI SE CONFIRME POUR DIFFERENTS MODES DE DISCRETISATION**

Tableau 60 : en 6 classes à intervalles manuels (variante de la discrétisation en 7 classes retenue pour l'analyse)

Intérêt pour un projet Croissance démographique (%)	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de -0,1			11	100	11	100
de -10 à moins de 5	7	9	71	91	78	100
de 5 à moins de 15	28	23	93	77	121	100
de 15 à moins de 25	23	21	88	79	111	100
de 25 à moins de 55	36	29	88	71	124	100
55 et plus	8	30	19	70	27	100
Total	102	22	370	78	472	100

Commentaire : une relation est observée entre les deux variables. Elle est globalement linéaire, à l'exception d'un fléchissement de l'intérêt municipal au niveau de la quatrième classe. Il faudrait regarder si cette classe présente une surreprésentation de communes aux caractéristiques limitant l'intérêt municipal pour les parcs solaires : très faible densité démographique, faible disponibilité foncière, budget municipal réduit ou trop élevé.

Tableau 61 : en 6 classes de même amplitude

Intérêt pour un projet Croissance démographique (%)	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de -38			1	100		
de -38 à moins de -2	2	6,9	27	93	2	6,9
de -2 à moins de 33	75	21	279	79	75	21
de 33 à moins de 70	22	29	55	71	22	29
de 70 à moins de 106	3	30	7	70	3	30
106 et plus			1	100		
Total	102	22	370	78	102	22

Commentaire : une relation linéaire est observée entre les deux variables, à l'exception de la dernière classe qui ne comprend qu'un seul individu : cette commune connaît une croissance de 460 % sur la période ce qui explique la création d'une classe spécifique pour elle.

Tableau 62 : en 6 classes d'effectifs égaux

Intérêt pour un projet Croissance démographique (%)	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 4	5	6	73	94	78	100
de 4 à moins de 10	16	21	62	80	78	100
de 10 à moins de 17	19	24	59	76	78	100
de 17 à moins de 24	15	19	63	81	78	100
de 24 à moins de 35	24	31	54	69	78	100
35 et plus	23	28	58	72	81	100
Total	102	22	369	78	471	100

Commentaire : une relation est observée entre les deux variables. Elle est globalement linéaire, à l'exception d'un fléchissement de l'intérêt municipal au niveau de la quatrième classe. Il faudrait regarder si cette classe présente une surreprésentation de communes aux caractéristiques limitant l'intérêt municipal pour les parcs solaires : très faible densité

démographique, faible disponibilité foncière, budget municipal réduit ou trop élevé.

**ANNEXE 16 : DISCRETISATION DE LA CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE QU'ONT CONNUE LES COMMUNES ENTRE 1982 ET 2009**

Tableau 63 : discrétisation manuelle en 6 classes :

Intérêt pour un projet Croissance démographique 1982 à 2009 (%)	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 1,15			7	100	7	100
de 1,15 à moins de 2,5	16	15	89	85	105	100
de 2,5 à moins de 3	12	17	60	83	72	100
de 3 à moins de 3,5	22	31	50	69	72	100
de 3,5 à moins de 4,5	21	19	91	81	112	100
4,5 et plus	31	30	73	70	104	100
Total	102	22	370	78	472	100

Commentaire : La discrétisation est établie par regroupements de classes voisines d'effectifs similaires à partir de l'observation de la dispersion en trente classes d'amplitude égale. La relation observée entre l'intérêt pour un projet et la croissance démographique n'est pas linéaire.

Tableau 64 : discrétisation en 6 classes d'amplitude égale

Intérêt pour un projet Croissance démographique 1982 à 2009 (%)	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 220	9	12	64	88	73	100
de 220 à moins de 480	69	22	250	78	319	100
de 480 à moins de 760	20	30	46	70	66	100
de 760 à moins de 1000	2	18	9	82	11	100
de 1000 à moins de 1300	1	100			1	100
1300 et plus	1	50	1	50	2	100
Total	102	22	370	78	472	100

Commentaire : La relation observée entre l'intérêt pour un projet et la croissance démographique n'est pas linéaire

Tableau 65 : discrétisation en 6 classes d'effectifs égaux

Intérêt pour un projet Croissance démographique 1982 à 2009 (%)	Oui		Non		Total	
	Eff.	%	Eff.	%	Eff.	%
Moins de 2,23	9	12	69	89	78	100
de 2,23 à moins de 2,85	15	19	64	81	79	100
de 2,85 à moins de 3,35	19	25	57	75	76	100
de 3,35 à moins de 3,92	18	23	60	77	78	100
de 3,92 à moins de 4,86	17	22	61	78	78	100
4,86 et plus	24	29	59	71	83	100
Total	102	22	370	78	472	100

Commentaire : La relation observée entre l'intérêt pour un projet et la croissance démographique n'est pas linéaire.

## TABLE DES FIGURES

### Index des tableaux :

Tableau 1 : Répartition des tarifs garantis d'achat par puissances et supports de destination	111
Tableau 2 : rentabilité d'une installation réalisée par un particulier en 2010 en fonction de la situation financière et matrimoniale du ménage .....	113
Tableau 3 : Proximité ( $\leq$ à 10 km) des communes d'un poste source suivant le département .....	128
Tableau 4 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la proximité d'un poste source ( $\leq$ à 10 km) pour les départements du Var et des Alpes-de-Haute-Provence .....	129
Tableau 5°: Les étapes techniques et administratives de réalisation d'un parc solaire .....	143
Tableau 6 : Coûts des différents procédés d'installation PV .....	146
Tableau 7 : Distribution des intentions de projet de parc solaire dans les Alpes-de-Haute-Provence suivant le type d'opérateur et l'année d'apparition .....	160
Tableau 8 : Nombre d'opérateurs et nouveaux entrants dans le département par année suivant les types d'entreprises proposant des intentions de projets de centrales PV au sol. ....	162
Tableau 9 : Réussite des projets de parc solaire pour chaque type d'opérateur .....	164
Tableau 10 : Documents d'urbanisme utilisés par les opérateurs pour encadrer leurs intentions de projet de centrales PV au sol .....	165
Tableau 11 : Distribution des centrales PV au sol réalisées par type d'opérateur et par année de réalisation en France métropolitaine de 2008 à 2013. ....	166
Tableau 12 : Expérience préalable des opérateurs suivant l'année d'apparition des intentions de projet de centrale PV au sol dans le département des Alpes-de-Haute-Provence .....	166
Tableau 13 : Expérience préalable dans l'éolien des opérateurs dans les réalisations de centrales PV au sol en France métropolitaine de 2008 à 2013 .....	167
Tableau 14 : Supports investis suivant le type d'opérateur dans les Alpes-de-Haute-Provence, les Bouches-du-Rhône et le Var pour les projets de parc solaire amorcés entre 2007 à 2012	176
Tableau 15 : Répartition des conflits suivant le type de support utilisé par les projets de parc solaire dans les trois départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var .....	177
Tableau 16 : Évolution des conflits liés à l'implantation de centrales PV au sol dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var, de 2007 à 2012 .....	181
Tableau 17 : Répartition des parcs solaires réalisés jusqu'en 2013 suivant leur puissance et le type d'opérateur en France métropolitaine.....	182
Tableau 18 : Conflictualité des projets de parc solaire en fonction de leur superficie dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var, de 2006 à 2012 .....	182
Tableau 19 : Conflictualité des projets de centrales PV au sol par type d'opérateur dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var, de 2006 à 2012 .....	183
Tableau 20 : Déploiement des centrales PV au sol dans les principales régions de métropole productrices d'électricité d'origine PV en 2013.....	198
Tableau 21 : Comparaison des principales régions françaises de métropole productrices d'électricité d'origine PV à partir de leurs critères géographiques .....	199

Tableau 22 : Comparaison des Alpes-de-Provence, des Bouches-du-Rhône et du Var suivant le substrat utilisé, la conflictualité et la réussite des projets de parc solaire publicisés entre 2007 et 2012 .....	228
Tableau 23 : Distribution des intentions de projet de parc solaire dans les 6 départements de la région PACA de 2007 à 2012 .....	229
Tableau 24 : Diffusion des instruments publics d’accompagnement des intentions de projet de parc solaire .....	231
Tableau 25 : Présence et participation des différents membres de la CDNPS lors de la présentation du projet de Lions .....	340
Tableau 26 : Répartition des municipalités intéressées par un parc solaire suivant la couverture de leur territoire par des zones de protection environnementale.....	498
Tableau 27 : Proximité d’un poste et intérêt municipal pour un parc solaire dans les communes des Alpes-de-Haute-Provence et du Var.....	499
Tableau 28 : Proximité d’un poste source et niveau de réalisation des projets de parc solaire dans les communes des Alpes-de-Haute-Provence et du Var.....	500
Tableau 29 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de la population.....	507
Tableau 30 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de population pour les projets excluant les municipalités intéressées par la conversion de substrats anthropisés.....	512
Tableau 31 : Distribution des communes des grandes aires urbaines suivant leurs réserves en espace naturel sur la zone d’étude.....	518
Tableau 32 : Répartition départementale des communes en fonction de leur disponibilité foncière.....	520
Tableau 33 : Disponibilité foncière et intérêt des municipalités pour un projet de parc solaire .....	522
Tableau 34 : Distribution des projets de parc solaire en fonction des substrats utilisés et de la disponibilité foncière des communes .....	523
Tableau 35 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant leur budget total .....	531
Tableau 36 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la taille de la population communale .....	531
Tableau 37 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant le budget par habitant...	532
Tableau 38 : Ventilation des communes en fonction de leur disponibilité foncière et de leur budget municipal par habitant .....	533
Tableau 39 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire selon la taille de l’intercommunalité de rattachement.....	533
Tableau 40 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la croissance démographique des communes de 1999 à 2009.....	535
Tableau 41 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire suivant la croissance démographique des communes de 1990 à 2009.....	535
Tableau 42 : Ventilation des communes intéressées par un parc solaire en fonction de la croissance démographique calculée entre 1990 et 2009 et le budget municipal par habitant	536
Tableau 43 : Ventilation des communes en fonction de la croissance démographique de 1990 à 2009, de leur disponibilité foncière et de l’intérêt des municipalités pour un parc solaire....	538
Tableau 44 : Ventilation des communes en fonction de la croissance démographique de 1999 à	

2009, de leur disponibilité foncière et de l'intérêt des municipalités pour un parc solaire....	539
Tableau 45 : Conflictualité des communes accueillant un projet de parc solaire sur substrat naturel suivant leur disponibilité foncière .....	540
Tableau 46 : Ventilation des communes suivant la présence de revenus électriques et de leur disponibilité foncière (ensemble des communes et sous-population des municipalités intéressées par un parc solaire).....	541
Tableau 47 : Dénombrement des communes par idéal-type.....	569
Tableau 48 : Évolution de la structure socioprofessionnelle des 25-54 ans à Moulès de 1968 à 1982.....	607
Tableau 49 : Composition socioprofessionnelle comparée des listes sortante et victorieuse aux élections municipales de Lions en 2008 et de la population en 2011 .....	631
Tableau 50 : dispersion des communes des trois départements d'étude selon la densité de population.....	743
Tableau 51 : comparaison et regroupement par classe de densité de la dispersion de l'ensemble des communes et de celles intéressées par un projet de parc solaire pour les trois départements d'étude.....	744
Tableau 52 Répartition des projets de parcs solaires suivant le substrat utilisé et la densité démographique .....	745
Tableau 53 : discrétisation arrêtée pour analyser la distribution des communes suivant la densité démographique.....	746
Tableau 54 : Répartition de l'intérêt des communes pour un projet de parc solaire à partir d'une discrétisation de la population des communes en 12 classes égales de densité de population jusqu'à 200 hab/km <sup>2</sup> .....	746
Tableau 55 : Répartition de l'intérêt des communes pour un projet de parc solaire à partir d'une discrétisation de la population des communes en 10 classes égales d'effectifs communaux .....	747
Tableau 56 : Répartition de l'intérêt des communes pour un projet de parc solaire en fonction des seuils proposés par la littérature.....	747
Tableau 57 : Disponibilité foncière et intérêt des communes pour un projet de parc solaire sur substrat naturel .....	748
Tableau 58 : discrétisation en 7 classes de la distribution des communes selon la croissance démographique .....	749
Tableau 59 : discrétisation en 7 classes de la distribution des communes selon la croissance démographique .....	750
Tableau 60 : en 6 classes à intervalles manuels (variante de la discrétisation en 7 classes retenue pour l'analyse) .....	751
Tableau 61 : en 6 classes de même amplitude.....	751
Tableau 62 : en 6 classes d'effectifs égaux .....	751
Tableau 63 : discrétisation manuelle en 6 classes : .....	752
Tableau 64 : discrétisation en 6 classes d'amplitude égale .....	752
Tableau 65 : discrétisation en 6 classes d'effectifs égaux .....	753



## Index des graphiques :

Graphique 1 : Trajectoires comparées des développements éoliens et PV en France de 2000 à 2011 .....	81
Graphique 2 : Comparaison des tarifs garantis d'achat allemand et français de l'électricité PV de 2002 à 2013 et du prix de gros de vente du Watt-crête aux installateurs de 2005 à 2013... 82	82
Graphique 3 : Tarifs garantis d'achat de l'électricité d'origine PV de mars 2011 à octobre 2012.....	93
Graphique 4 : Diffusion des opinions au sujet du PV dans <i>Le Monde</i> de 2000 à 2013 .....	97
Graphique 5 : Évolution du nombre d'installations réalisées par an sur le segment des systèmes inférieurs ou égaux à 9 kWc de 2004 à 2013.....	112
Graphique 6 : Puissance installée par an suivant chaque type de procédé de 2006 à 2013 ...	114
Graphique 7 : Nouvelles puissances installées chaque année par les parcs solaires suivant les dispositifs d'achat.....	120
Graphique 8 : Puissances installées cumulées pour chaque procédé d'installation PV .....	121
Graphique 9 : Ventilation des projets de parc solaire par type de substrat et par année de réalisation entre 2007 et 2012 dans les trois départements d'étude (N = 101*) .....	503
Graphique 10 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de la population.....	508
Graphique 11 : Ventilation des projets de parc solaire par type de substrat et par densité de population de la commune d'installation (N = 101) .....	509
Graphique 12 : Intérêt des municipalités pour un parc solaire en fonction de la densité de population pour les projets excluant les municipalités intéressées par la conversion de substrats anthropisés.....	512
Graphique 13 : Ventilation des projets de parc solaire par type de substrat et par type d'aire urbaine dans les trois départements d'étude (N = 101).....	516
Graphique 14 : Disponibilité foncière et intérêt des municipalités pour un projet de parc solaire .....	522
Graphique 15 : Évolution démographique de la commune de Saint-Michel de 1728 à 2012	588
Graphique 16 : Ventilation des élus municipaux suivant leur autochtonie de 1965 à 2008... 589	589
Graphique 17 : Composition socioprofessionnelle du conseil municipal de Saint-Michel de 1965 à 2008 .....	590
Graphique 18 : Composition socioprofessionnelle de la population de Saint-Michel 1968 à 2006.....	592
Graphique 19 : Comparaison des compositions socioprofessionnelles de la population de 1968 à 2006 aux niveaux communal et départemental .....	594
Graphique 20 : Évolution démographique de la commune de Saint-Michel de 1728 à 2012	605
Graphique 21 : Ventilation des élus municipaux suivant leur autochtonie de 1965 à 2008... 609	609
Graphique 22 : composition socioprofessionnelle du conseil municipal de 1965 à 2008 .....	611
Graphique 23 : Évolution de la structure socioprofessionnelle des 25-54 ans à Moulès de 1982 à 2006 .....	613
Graphique 24 : Évolution démographique de la commune de Lions de 1800 à 2009 .....	621
Graphique 25 : Composition socioprofessionnelle du conseil municipal de Lions de 1965 à 2008.....	628

## **Index des schéma :**

Schéma 1 : Comparaison des différentes valeurs attribuées à l'électricité d'origine nucléaire et PV .....	106
Schéma 2 : Organisation de l'action publique encadrant les parcs solaires dans les Alpes-de-Haute-Provence .....	217
Schéma 3 : Organisation de l'action publique encadrant les parcs solaires dans le Var .....	222
Schéma 4 : Organisation de l'action publique encadrant les parcs solaires dans les Bouches-du-Rhône .....	225
Schéma 5 : L'équipe-projet et ses espaces de discussion .....	469
Schéma 6 : Le modèle de conception légitimiste .....	472
Schéma 7 : Le modèle de conception stratégique .....	473
Schéma 8 : Le modèle de conception participationniste .....	474
Schéma 9 : Configurations sociopolitiques et trajectoires différenciées de l'ordre civique-marchand .....	638
Schéma 10 : des mécanismes de tri et d'ajustement qui se succèdent .....	659

## **Index des cartes :**

Carte 1 : Diffusion chronologique des intentions de projet de parc solaire en région PACA	200
Carte 2 : Occupation des sols à Sabatier et localisation du projet de parc solaire .....	305
Carte 3 : Lions, une occupation des sols largement dominée par les espaces naturels .....	330
Carte 4 : Occupation des sols et schéma d'implantation du projet éolien de Mongène.....	367
Carte 5 : occupation des sols et implantation du projet solaire de Mongène .....	372
Carte 6 : Occupation des sols et implantation du projet de parc solaire à Saint-Michel.....	386
Carte 7 : occupation des sols et implantation du projet solaire de Moulès .....	429
Carte 8 : Occupation des sols à Targon et localisation du projet de parc solaire .....	449
Carte 9 : protections environnementales et localisation des parcs solaires dans les trois départements d'étude.....	495
Carte 10 : densité de population et localisation des projets de parc solaire sur substrat anthropisé dans les trois départements d'étude .....	510
Carte 11 : zones urbaines et projets de parc solaire.....	517
Carte 12 : disponibilité foncière des trois départements d'étude .....	521
Carte 13 : localisation des projets de parc solaire et croissance démographique des communes de 1990 à 2009 .....	537
Carte 14 : localisation des projets de parc solaire et croissance démographique des communes de 1999 à 2009 .....	538
Carte 15 : Lions et les projets d'aménagements de la propriété municipale.....	630

# SOMMAIRE DÉTAILLÉ

<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
Des parcs solaires très ressemblants des parcs éoliens .....	10
La faible conflictualité autour des parcs solaires comme énigme pour mener l'enquête .....	14
Le conflit comme norme dans les grandes opérations d'aménagement .....	15
Des recherches sur la réalisation de projets d'aménagement aux cadres d'analyse insuffisants ? .....	16
Le conflit d'aménagement : de l'exception à la règle .....	19
Une absence de conflit comme écart à la norme .....	20
À l'origine, une question tirée d'une expérience professionnelle .....	21
Une question chargée de présupposés .....	23
Du conflit comme réaction normalisée à l'intégration du conflit dans les activités d'aménagement ....	24
Un encadrement par des règles et une régulation par des acteurs sociopolitiques locaux .....	25
L'échec de l'éolien comme source d'apprentissages .....	26
Des régulations qui offriraient une terre d'accueil pacifié aux parcs solaires .....	27
Une pluralité d'intervenants et de mécanismes de régulation sources d'effets différenciés dans l'élaboration des projets .....	28
Des entreprises privées structurées autour du champ de la production massive d'électricité .....	28
Un pouvoir municipal en soutien .....	29
Des acteurs publics chargés de l'autorisation et du contrôle des projets .....	29
Une chaîne d'élaboration marquée par l'expérience éolienne .....	30
Une réception des projets en tension avec la dynamique locale de structuration sociale .....	30
Un système de régulation à documenter .....	31
Explorer les facteurs institutionnels, d'apprentissage et territoriaux qui concourent à l'élaboration des parcs solaires .....	32
Recueillir des données diachroniques et comparatives .....	33
Une prédisposition pour cette enquête ? .....	35
Un objet à la croisée de différents champs de recherche .....	36
Trois axes d'enquête pour identifier les modes de pacification des implantations de parcs solaires .....	38

## **PREMIERE PARTIE : LES STRUCTURES POLITIQUE, ECONOMIQUE ET INSTITUTIONNELLE NECESSAIRES AU DEVELOPPEMENT DES PARCS SOLAIRES .... 41**

<b>Chapitre premier : une politique publique insaisissable ?</b> .....	<b>45</b>
L'électricité d'origine PV, une production soumise à une forte concurrence .....	46
Le tarif garanti d'achat comme instrument de développement libéral de nouvelles formes de production massive d'électricité .....	47
Un marché PV dont l'expansion est brusquement stoppée .....	48
Les appels d'offre : une activité encadrée, un développement limité .....	49
Un PV incontrôlable ou une politique irrationnelle ? .....	50
La production massive d'électricité envisagée comme un champ .....	51
Secteur /vs. Alternative .....	52
Le solaire promis au même destin que l'éolien ? .....	54
Une approche historique pour saisir la dynamique de transformation du champ .....	56
Méthodologie .....	57
1 Avant 2006 : le PV, une source d'énergie trop onéreuse au sein du mix énergétique .....	58
1.1 Des éoliennes à intégrer au <i>Secteur</i> , avant les panneaux PV .....	58
Une conjonction d'intérêts réciproques avec l'Europe .....	59
L'émergence d'acteurs éoliens alternatifs .....	61
1.2 Des technologies solaires progressivement sélectionnées et cantonnées à la production d'électricité en site isolé .....	63
Une industrie PV naissante dans les années 1980 .....	63
Une position leader dans les technologies solaires thermiques .....	63
... qui ne résiste pas au succès du programme électronucléaire .....	64
La dispersion de la 1 <sup>re</sup> génération des techniciens du solaire .....	64
1.3 Le PV, une énergie trop peu rentable malgré l'urgence climatique .....	65

Le « verdissement » du nucléaire .....	65
Le PV, une énergie de science-fiction .....	65
Le paradoxe des régulations européennes .....	66
Un PV isolé à la veille du lancement d'une politique publique volontariste .....	68
2    2005 – 2010 : Un développement inspiré par une vision colbertiste, relayé par une vision libérale .....	69
2.1    L'essor du solaire : un retournement du contexte énergétique .....	70
Une opportunité politique pour M. de Villepin .....	70
Un Secteur rassuré par la relance du nucléaire .....	72
Un développement du PV inscrit dans l'europanisation des politiques publiques .....	74
2.2    Une politique publique maintenue pour servir d'autres buts ? .....	75
Le néo-colbertisme de Dominique de Villepin .....	75
Sarkozy, la continuité dans la rupture .....	77
Le renforcement des incertitudes énergétiques et climatiques .....	78
Un tarif garanti d'achat attractif couplé à un développement de la recherche dans le PV .....	79
3    2010 – 2012 : du marché à la planification .....	80
3.1    L'emballage de la production PV .....	80
3.2    Les tarifs de rachat comme instrument macroéconomique .....	83
3.3    Une critique qui enflamme : la construction publique d'une opinion .....	83
3.4    L'expertise du Secteur, outil de cadrage du problème public .....	85
4    Du moratoire au nouveau tarif garanti d'achat, une reprise en main de la politique publique du PV par le Secteur .....	88
4.1    Un changement de cap ministériel .....	88
4.2    Une filière PV divisée dans la négociation .....	89
4.3    Une parodie de concertation ? .....	91
4.4    Une reconfiguration de la filière post-moratoire .....	91
4.5    Suite et fin (provisoire) de la bataille de l'opinion .....	95
5    Épilogue provisoire : un effritement progressif de la filière .....	98
Conclusion du chapitre .....	100
D'une structure d'opportunités à un outil de relance économique .....	101
Domination et résistance à l'intérieur du champ .....	102
L'opinion comme outil de recomposition du champ .....	103
Une représentation du PV devenue insaisissable .....	104
<b>Synthèse du chapitre .....</b>	<b>107</b>
<b>Chapitre deux : les opérateurs des centrales PV au sol : entre conformation au Secteur et autonomisation. 109</b>	
1.    Une apparition tardive au sein d'un développement technologique diversifié : les centrales PV au sol comme mode centralisé de production massive .....	110
1.1    Des procédés sur toiture moins spécialisés que pour les parcs solaires .....	112
Le solaire sur petite toiture largement dominant en nombre d'installations, mais faiblement producteur en volume .....	112
Le grand solaire sur toiture, entre rente et production massive .....	114
1.2    Les centrales PV au sol, une production massive qui apparaît tardivement .....	116
Un problème de définition ... ..	116
... et un problème de mesure .....	117
Des centrales au sol qui s'affirment plus tardivement dans la production PV mais résistent mieux à l'abandon de tarifs garantis d'achat incitatifs .....	118
Le parc solaire, une forme particulière de production PV .....	120
2.    Les grandes phases de réalisation d'une centrale PV au sol .....	122
Une homogénéité de forme dictée par le processus d'institutionnalisation des projets .....	122
Un long parcours d'élaboration .....	126
2.1    La prospection : du repérage technique au démarchage d'acteurs politiques .....	127
Une prospection centrée en apparence sur les contraintes géographiques .....	127
Une prise de contact cruciale .....	134
Formaliser l'entente par une promesse de bail .....	137
Une recherche d'affinités électives .....	139
2.2    De l'élaboration technique du projet à l'obtention d'un permis purgé de tout recours .....	140

Une connaissance déjà accumulée sur les sites comme atout .....	141
La recherche d'une pré-instruction pour économiser du temps et de l'argent .....	144
L'intention de projet s'ancre dans son élaboration .....	145
2.3 Les parcs solaires comme produit financier .....	146
2.4 La construction du projet, la gestion du site et de la production .....	148
2.5 Des opérateurs s'accordant avec les institutions du territoire .....	150
Une entreprise d'institutionnalisation nécessitant des ressources relationnelles .....	150
Un processus d'homogénéisation des projets .....	152
3 Diversité et dynamique de la profession : les effets de tri et d'apprentissages .....	154
3.1 Au commencement, un procédé d'installation saisi par une pluralité d'opérateurs .....	154
Une multitude d'opérateurs difficile à documenter .....	154
Les Alpes-de-Haute-Provence pour saisir la dynamique d'implication d'une grande variété d'opérateurs .....	159
3.2 Les effets de filtrage .....	162
Vers une spécialisation dans les centrales au sol .....	167
3.3 Les structures de financement des projets et développement des entreprises : une dynamique de concentration en amont et en aval de la filière .....	168
Des modes de financement spécifiques à chaque type d'opérateur .....	168
Des stratégies de croissance en amont et en aval de la filière .....	169
4 Des pratiques de territorialisation en lien avec la structure des entreprises .....	171
4.1 Des modalités d'intervention structurées par l'existence d'attaches avec les territoires .....	171
Le Secteur avantagé dans l'accès aux terrains .....	171
Couplage et découplage des relations au territoire .....	172
4.2 Les schèmes organisationnels de la conflictualité .....	174
Une définition du conflit .....	174
Une potentialité conflictuelle contenue dans le type de substrat utilisé .....	176
Les postures variées face au risque du conflit .....	177
Une « écologie d'entreprise » plus ou moins disposée à l'émergence de conflits .....	181
4.3 Une territorialisation propre à chaque modèle énergétique .....	183
Conclusion du chapitre .....	188
<b>Synthèse du chapitre .....</b>	<b>191</b>
<b>Chapitre trois : Un développement atypique des parcs solaires en région PACA : les effets d'une action publique territorialisée .....</b>	<b>194</b>
1 Un développement atypique en région PACA .....	198
Des critères physico-géographiques non explicatifs .....	198
Une région plus sensible à la défense de ses aménités environnementales .....	199
Une dynamique départementale .....	199
2 Penser l'action publique localisée .....	201
2.1 Une action publique en tension entre uniformisation et différenciation dans le rapport global-local .....	202
2.2 Élités et « culture politique » locales .....	204
2.3 Le retour des échelles fonctionnelles .....	206
2.4 L'émergence d'un nouveau cycle de gouvernance propre à l'invention de récits territorialisés sur le bien commun .....	207
3 L'État déconcentré libre interprète de l'administration des intentions de projets .....	208
3.1 L'aménagement de la production énergétique, une compétence régaliennne, malgré la décentralisation .....	208
3.2 La circulaire de novembre 2009 : une ratification du pouvoir préfectoral .....	210
3.3 Le contrepoint relatif de l'autorité environnementale et de l'échelle régionale .....	212
D'autorité, elle n'a que le nom... ..	212
4 Les parcs solaires comme révélateurs de la redéfinition des rapports entre État déconcentré et institutions départementales .....	214
4.1 Les Alpes-de-Haute-Provence : une structure d'opportunités favorable à l'invention d'instruments d'action publique coordonnée .....	214
4.2 Le Var en disjonction d'intérêt entre l'État déconcentré et une élite politique locale à la recherche	

de nouvelles ressources financières .....	220
4.3 L'emprunt sélectif des Bouches-du-Rhône aux Alpes-de-Haute-Provence et au Var comme forme adaptée de l'instrument .....	223
Une action publique plus tardive .....	223
Une faible implication des institutions départementales .....	223
L'absence remarquable du conseil général .....	226
Une collaboration fondée sur des intérêts propres .....	226
5 Diffusion des pratiques et essaimage des instruments .....	228
5.1 Une orientation des opérateurs vers des cadres clarifiés d'instruction .....	229
5.2 Une diffusion spontanée ou délibérée des instruments ? .....	232
Deux vecteurs de diffusion horizontale .....	232
Des diffusions verticales qui confirment celles horizontales .....	233
5.3 Un « bouclage » de la dynamique institutionnelle par la Région .....	236
Conclusion du chapitre .....	237
Une opportunité d'autonomisation de la périphérie .....	239
Des recherches décrivant globalement un retrait de l'État au niveau départemental .....	239
Une autonomisation de l'État local sur ses compétences régaliennes .....	239
Un dispositif conventionnel discret pour remédier aux difficultés de coordination que rencontrent acteurs économiques et institutionnels .....	241
Des règles partagées pour faire « marché » et réduire la conflictualité .....	241
Des règles informelles qui semblent suffire aux acteurs .....	242
Un espace de contribution discret .....	243
Un ensemble d'instruments formant un dispositif conventionnel .....	245
Une conflictualité en partie déterminée par les relations qu'entretient l'État local avec ses partenaires territoriaux .....	246
Dans les Bouches-du-Rhône, un bien commun plus pacificateur que le dispositif conventionnel .....	247
Une politique de développement des parcs solaires entre contrôle du centre et autonomie des périphéries .....	250
<b>Synthèse du chapitre .....</b>	<b>252</b>
<b>Conclusion de la partie I .....</b>	<b>254</b>
Une fenêtre d'opportunité restreinte saisie avec efficacité en PACA .....	254
Un champ structuré et structurant .....	256
Un défaut réglementaire favorisant une autonomisation institutionnelle locale .....	257
Des périphéries agissantes ? .....	257
Les signes d'un État « manageant » ses territoires ? .....	258
Les effets sur la conflictualité des projets .....	259
<b>DEUXIEME PARTIE : LES ESPACES D'AJUSTEMENT DES PROJETS .....</b>	<b>262</b>
Sémiosphères et territorialisation d'un aménagement .....	262
Des possibilités d'ajustements augmentées .....	264
Un cadrage des centrales au sol insaisissable ? .....	265
Plasticité des parcs solaires .....	266
Une pratique d'élaboration réorientée vers l'évitement conflictuel .....	268
Un objet « conflit » à définir à partir des concepteurs de projets .....	268
Le contentieux comme ligne rouge des opérateurs .....	270
Un « objet » de contentieux .....	272
Des pratiques d'aménagement à replacer dans les évolutions du pouvoir local .....	274
Un alignement des positionnements des membres de l'équipe-projet ? .....	277
Des niveaux d'action municipale à distinguer .....	277
Des acteurs aux intérêts équivalents à la réussite du projet .....	279
Un partenariat en tension entre délégation et intégration ? .....	280
Des équipes-projet « en quête » de territorialisation .....	282
Une enquête à mener sur l'enquête ? .....	284
Trois espaces de discussion pour éviter les conflits .....	286

<b>Chapitre quatre. Des équipes-projet mobilisées dans l’instruction : la sécurisation administrative et juridique des projets</b> .....	<b>288</b>
1 Une instruction administrative entre contraintes et ressources .....	289
1.1 Des normes d’aménagement à interpréter .....	289
1.2 La multiplication des espaces d’instruction .....	290
1.3 La libre interprétation des « personnes publiques associées » .....	292
1.4 La nécessité d’une analyse <i>a posteriori</i> des projets .....	294
2 Le projet de Sabatier comme témoin des tensions institutionnelles induites par l’évolution de l’encadrement administratif du foncier agricole .....	295
2.1 Une équipe-projet agrégeant les ressources techniques et politiques nécessaires au projet .....	296
Un propriétaire ancré dans l’économie agricole de la commune .....	297
Un opérateur bénéficiant de savoir-faire administratifs et de ressources locales .....	300
Un maire en soutien à l’économie locale .....	301
Une « équipe-projet » bien particulière .....	304
2.2 Une « simple » révision .....	305
Une CDNPS divisée sur par les parcs solaires .....	306
Une reprise en main de la CDNPS par la préfecture .....	308
Un projet qui profite d’une conjoncture favorable .....	310
Une enquête sans public .....	311
2.3 Un permis de construire validant la prééminence de la sauvegarde des espaces naturels sur les espaces agricoles .....	312
Le guichet unique : du management public au compromis de gouvernement .....	312
De la défense des agriculteurs à la défense de l’agriculture .....	314
La préinstruction en guichet unique : un projet rogné de toutes parts .....	319
Une étude d’impact dans les règles de l’art .....	320
L’organisation du « tour des popotes » .....	322
L’environnement, raison unique de réduction du projet ? .....	324
2.4 Un projet ajusté aux forces et faiblesses institutionnelles de son territoire .....	328
3 Lions, une légitimité politique à toute épreuve ? .....	329
3.1 Une équipe-projet animée par de fortes ambitions .....	329
Un parc solaire pour servir les ambitions du maire .....	331
Wattsun, une PME « industrielle » des EnR .....	332
La recherche d’une légitimité politique .....	333
3.2 L’instruction comme construction d’un système politique d’alliances et de défiances institutionnelles .....	334
Une approche essentiellement technique de l’élaboration du projet .....	334
L’intérêt de la DDTM et de la sous-préfecture .....	335
Une coalition environnementale contre le projet .....	337
3.3 Les ventres mous de l’instruction comme espaces de négociation .....	339
La CDNPS, comme espace de conciliation des institutions .....	339
L’enquête publique : la bataille des mobilisations .....	341
Les négociations off pour défaire la coalition des associations de défense de l’environnement .....	343
Épilogue judiciaire .....	344
Conclusion du chapitre .....	346
Des dispositifs de discussion interinstitutionnelle entre délibération et reproduction des rapports de force .....	346
Des instances sources de sélection et d’ajustement des projets .....	348
Une évolution de la structure institutionnelle d’instruction qui complexifie sa lisibilité .....	349
Des configurations orientant l’action .....	350
Une équipe-projet simple ressource pour l’opérateur .....	351
<b>Synthèse du chapitre</b> .....	<b>353</b>
<b>Chapitre cinq : Des espaces de discussion publique délicats à mobiliser</b> .....	<b>354</b>
1 Des espaces de discussion publique en tension entre autonomie et instruments de l’action publique ....	354
1.1 Des réunions publiques à l’initiative des opérateurs .....	354

1.2	Des enquêtes publiques instruments de légitimation de la décision publique ? .....	356
1.3	Des discussions publiques au sein des espaces villageois .....	358
1.4	Des espaces en tension entre mode d'ajustement des projets et risque de production de conflictualités .....	360
1.5	La socialisation de l'équipe-projet aux usages des espaces de discussion publique .....	361
1.6	Méthodologie .....	361
2	Mongène, ou l'espace de discussion publique comme palliatif du défaut d'espaces de sociabilité ....	363
2.1	Une équipe-projet adepte du « forçage » .....	363
	Un maire entrepreneur à la tête d'une municipalité endettée initiateur du projet éolien .....	363
	Un opérateur en « conquistador » .....	366
	Une information contre-productive.....	367
	Une enquête publique simple greffière des avis.....	369
	Des pratiques de « forçage » fondées sur la légitimité démocratique .....	370
2.2	La concertation pour ajuster le parc solaire .....	371
	Un nouveau projet porté par une équipe-projet renouvelée .....	371
2.3	Un opérateur s'autonomisant dans l'élaboration locale du projet.....	373
2.4	Une élite municipale de l'aménagement socialisée au risque conflictuel.....	376
	La réunion publique comme réponse fonctionnelle et symbolique .....	377
	Une réunion publique préparée.....	377
	Une réunion publique source de compromis et d'apaisement.....	378
	Un ajustement du projet aux représentations patrimoniales des espaces naturels.....	379
	Une démobilisation validée par l'enquête publique.....	381
3	Saint-Michel, un parc forcé ? .....	383
3.1	Une commune foncièrement prédisposée à l'accueil d'un parc solaire .....	383
	Un projet de service public .....	384
	Un projet de parc solaire inscrit dans le prolongement de l'histoire de l'aménagement communal ...	385
	Un grand groupe français de production d'électricité, faiblement expérimenté dans l'élaboration de parcs solaires en milieu naturel .....	387
	Une réunion publique rassurante .....	388
3.2	Un affrontement destructeur pour le projet.....	389
	Un public constitué à rebours .....	389
	Une équipe-projet déterminée .....	392
3.3	La cécité des enquêtes publiques .....	393
3.4	Le contentieux comme seule réponse à une instruction routinisée jusque dans la participation ...	395
	Conclusion du chapitre.....	397
	Des instruments similaires aux objectifs différents.....	397
	Une entente au sein des équipes-projet sur les objectifs de la participation ?.....	399
	Des dispositions au renouvellement de l'action publique villageoise ?.....	400
	Des espaces de discussion publique pacifiant les projets de parcs solaires ?.....	401
	<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>403</b>
	<b>Chapitre six : Les espaces de discussion discrète, décisifs dans l'élaboration des projets .....</b>	<b>406</b>
1	Une négociation performative à l'épreuve de sa dissimulation .....	406
1.1	Des espaces de discussion discrète relativement indépendants.....	406
1.2	... adaptés à une enquête discrète .....	406
1.3	Des équipes-projet disposées aux pratiques discrètes de négociation .....	407
1.4	Des espaces de discussion discrète rattrapés par une norme d'élaboration publique ?.....	408
1.5	Une comparaison de deux projets utilisant principalement des espaces de discussion discrète d'élaboration.....	409
2	Une localisation négociée au plus près : l'exemple de Moulès .....	410
2.1	Méthodologie : le 7 juin 2013... la production d'une situation ancrée dans un processus d'enquête... .....	411
2.2	Contexte territorial et politique de la commune .....	412
	Le traumatisme de l'exode rural .....	415
	À la recherche de ressources capables d'honorer la promesse d'accueil .....	416
	Le conflit comme apprentissage de la territorialisation .....	418



L'intégration de la rente électrique comme modalité d'équipement de la commune .....	420
2.3 L'anticipation politique et sociale du projet .....	424
Un projet incrémenté par les opérateurs .....	427
Un opérateur « proche » de maire .....	430
2.4 Des espaces de discussion segmentés pour expérimenter des solutions sectorielles .....	432
Des chasseurs en quête de légitimité .....	432
Dédites et promesses comme réparations auprès des propriétaires .....	437
Monsieur O., l'exception à la règle .....	439
Une activité d'enquête permanente .....	440
Transformer la nature des espaces : l'ENS du conseil général du Var .....	442
Le contrôle des argumentaires, l'évitement du public .....	444
Une enquête destinée à éviter la constitution d'un public ? .....	446
3 Des discussions discrètes à la portée limitée : le parc solaire de Targon .....	447
3.1 Un projet inscrit dans la « tradition foncière » du développement local .....	447
3.2 L'élite municipale de l'aménagement en soutien affiché au projet .....	450
3.3 Le projet de « puissants » contre l'État local .....	452
Un propriétaire aux réseaux politiques nationaux .....	452
Des acteurs agricoles et environnementaux sur leurs gardes .....	453
Le recours aux associations de défense de l'environnement .....	454
2.4 Des associations finalement plus clémentes .....	455
Une ADE discrètement intéressée par un compromis .....	456
3.4 La chambre d'agriculture coalisée avec les ennemis d'hier .....	458
Épilogue .....	459
Conclusion du chapitre .....	460
Des espaces de discussion publique et discrète interdépendants .....	461

## **Synthèse du chapitre..... 463**

## **Conclusion de la partie II ..... 464**

1 Propriétés et synergies entre les espaces de discussion .....	465
1.1 Des espaces de discussion institutionnelle à l'origine d'alliances et de transactions .....	465
1.2 Des espaces de discussion publique renvoyés au deuxième plan .....	467
1.3 Un intérêt manifeste des équipes-projet pour les espaces de discussion discrète .....	467
1.4 Des espaces finalement assez indépendants .....	468
2 La cohésion de l'équipe-projet autour du modèle d'élaboration .....	470
2.1 L'équipe-projet légitimiste .....	471
2.2 L'équipe-projet stratège .....	472
2.3 L'équipe-projet participationniste .....	474
2.4 Sous ces modèles d'élaboration, des modèles d'affaire .....	475
2.5 Un risque conflictuel rapporté aux pratiques d'ajustement .....	476
3 Une élaboration entre standardisation et expérimentation .....	478

## **TROISIEME PARTIE : DES PROJETS PRIS DANS DES ORDRES LOCAUX D'AMENAGEMENT .....482**

### **Chapitre sept : les déterminismes spatiaux, sociaux et politiques des premiers pas de l'économie des parcs solaires..... 488**

1 À la recherche de déterminants spatiaux .....	491
Chaque acteur de l'aménagement possède une connaissance empirique des exigences minimales pour voir son projet réussir. Les opérateurs de parcs solaires en citent trois : les contraintes environnementales, la proximité d'un poste source et la densité démographique. Nos outils statistique et cartographique vont donc étudier l'influence de ces trois paramètres sur les localisations auxquels se rajoutera le prix du foncier, évoqué au cours d'un entretien avec un responsable régional d'un grand groupe national de production d'électricité. Les résultats obtenus avec cette dernière variable conduiront à la construction d'un indice de disponibilité foncière qui orientera l'analyse vers les caractéristiques socio-économiques des communes. ....	491
1.1 Des dispositifs de protection environnementale contraignants ? .....	491

Une géolocalisation imprécise des projets.....	493
1.2 La proximité d'un poste source, une facilité plus qu'une obligation.....	499
1.3 La fausse piste du foncier.....	500
Des substrats naturels abondants.....	501
Une transaction découplée du marché foncier.....	503
Une réalisation supposée incertaine.....	506
1.4 La densité de population comme explication partielle de la localisation des centrales.....	506
Une relation forte, mais non linéaire à la densité.....	507
Une relation à la densité spatiale à relativiser.....	511
1.5 Un espace urbain protecteur des espaces naturels convoités par les centrales ?.....	514
Des outils limités de mesure de l'urbanisation.....	515
Une disponibilité foncière à prendre en compte.....	517
Une approche par la disponibilité foncière plus heuristique.....	521
Une détermination spatiale relative.....	523
2 Le pouvoir municipal au prisme des parcs solaires.....	524
2.1 L'autonomie relative des petites communes face à la décentralisation.....	525
2.2 Des contre-pouvoirs municipaux faibles.....	528
Des taxes facilement redistribuées aux municipalités.....	529
2.3 Des déterminants socioéconomiques favorables aux parcs solaires ?.....	530
Richesse et pauvreté des municipalités.....	530
L'appartenance à une grande intercommunalité : un recours pour éviter l'implantation d'un parc pour les municipalités en recherche de financements.....	533
Une relation significative à la croissance démographique.....	534
Un intérêt des communes de type périurbaine lié à des revenus électriques préalables.....	540
Conclusion du chapitre.....	542
<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>546</b>
<b>Chapitre huit : des idéaux-types pour décrire des ordres locaux d'aménagement.....</b>	<b>548</b>
1 Les principes de la justification : les cités de Boltanski et Thévenot.....	549
1.1 Les cités originelles.....	550
1.2 Les nouvelles cités « par projets » et « environnementale ».....	551
1.3 Des cités de compromis.....	552
2 Des compromis de cités appliqués aux parcs solaires.....	554
2.1 L'ordre local d'aménagement civique-marchande.....	554
2.2 L'ordre local d'aménagement marchand-domestique.....	560
2.3 L'ordre local d'aménagement industriel du renom.....	562
2.4 L'ordre local d'aménagement civique-industrielle.....	564
2.5 L'ordre local d'aménagement environnemental.....	566
2.6 Des idéaux-types recouvrant en partie l'ensemble du phénomène.....	569
3 Limites et apports d'une approche par les ordres locaux d'aménagement.....	571
3.1 Des idéaux-types transformés par leur contextualisation.....	571
3.2 Une déviation limitée de chaque ordre.....	573
Conclusion du chapitre.....	574
<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>576</b>
<b>Chapitre neuf : des ordres singuliers configurés pour l'accueil des parcs solaires.....</b>	<b>578</b>
1 La domination autochtone légitime : l'exemple de Saint-Michel.....	586
1.1 1965-1983 : les ressorts autochtones de l'élection.....	587
1.2 La rupture de 1983 : un début de réforme du système autochtone.....	591
1.3 Le retour du réflexe autochtone.....	593
1.4 Un contexte de fragmentation sociospatiale de l'habitat.....	595
1.5 L'élection de 2008 sauvée par le « travail politique » du maire.....	597
1.6 Le conflit comme aboutissement de la structuration sociale locale.....	598
1.7 Un ordre local d'aménagement issu d'une configuration autochtone héritée.....	600
2 Moulès : un ordre d'aménagement civique-marchand ajusté aux urbains.....	602

2.1	Le maintien tardif d'une société paysanne .....	604
2.2	Une élite opérant la transition entre les deux mondes .....	608
2.3	De la communauté des égaux au risque de la rupture .....	611
2.4	La structuration du groupe des néo-résidents .....	613
2.5	L'hybridation de l'ordre civique-marchand .....	615
2.6	Un ordre guidé par l'évitement du risque conflictuel .....	618
3	Lions, une succession d'ordres territoriaux.....	619
3.1	Jusqu'à la fin des années 1970, une commune agricole à l'abri des besoins de développement ....	620
3.2	1977-1983 : de la promotion foncière à la promotion immobilière .....	624
3.3	Le retour à un ordre d'aménagement civique-domestique .....	625
3.4	Vers un nouveau compromis autochtone : le retour d'un ordre marchand-domestique .....	627
3.5	Structuration sociale des catégories supérieures allochtones et promulgation d'un ordre local d'aménagement industriel du renom .....	630
3.6	Un ordre décomplexé, mais inexpérimenté .....	633
	Conclusion du chapitre.....	635
	Inertie et adaptation de l'ordre d'aménagement civique-marchand.....	636
	Le parc solaire, un objet qui s'intègre à une pluralité d'ordres d'aménagement ?.....	639
	<b>Synthèse du chapitre.....</b>	<b>642</b>
	<b>Conclusion de la partie III .....</b>	<b>644</b>
	Des déterminants territoriaux à une approche par les ordres locaux d'aménagement .....	644
	Les modalités de formation d'ordres d'aménagement solaire .....	645
	Les effets des ordres sur les conflits d'aménagement .....	647
	Des ordres qui opèrent des tris.....	647
	Des ordres orientant la forme des projets et leur exposition au conflit .....	648
	Des ordres qui raréfient les situations conflictuelles .....	650
	<b>Conclusion générale .....</b>	<b>652</b>
	Une faible conflictualité des projets de parcs solaires expliquée par une accumulation d'effets pacificateurs .....	652
	Une filière des parcs solaires en partie structurée par le passif éolien .....	652
	Une situation d'observation interdépartementale providentielle .....	655
	Les effets pacificateurs de l'instruction multipartenariale .....	656
	Des pratiques d'ajustement rapportées au risque conflictuel .....	656
	Une succession de mécanismes de tri et d'ajustement .....	658
	Des réflexions articulées aux différentes disciplines questionnant les transformations territoriales .....	660
	Une approche qui (re)questionne la notion de conflit .....	660
	Une contribution à la sociologie de l'aménagement et des aménageurs .....	662
	Vers un aménageur acteur collectif dans la territorialisation des projets ?.....	662
	Une élaboration du projet déclinée autour de trois espaces de discussions .....	663
	Une étude des effets différenciés des politiques publiques de soutien aux productions électriques d'origine PV.....	664
	Une histoire structurante pour la filière .....	664
	Du central vers le local .....	665
	Des périphéries agissantes ? .....	666
	Un révélateur des dynamiques des territoires périurbains éloignés .....	667
	Des études thématiques à poursuivre .....	668
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>670</b>
	<b>Annexes .....</b>	<b>696</b>
	<b>Table des figures.....</b>	<b>754</b>
	Index des tableaux : .....	754
	Index des graphiques : .....	757
	Index des schéma : .....	758

Index des cartes : .....	758
<b>Sommaire détaillé .....</b>	<b>759</b>



## Résumé

Alors que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) a connu des oppositions fortes à l'implantation de grandes infrastructures dans des espaces naturels au début des années 1990, le développement de parcs solaires depuis le milieu des années 2000 n'a pas suscité beaucoup de réactions conflictuelles. Pour expliquer ce contraste, l'auteur dresse un inventaire des projets et des acteurs impliqués dans la filière photovoltaïque, puis documente les processus d'élaboration de six projets particuliers en étant attentif à comment l'histoire politique de la commune, les transformations du peuplement et les expériences récentes d'aménagement du territoire viennent à être prises en compte par les acteurs impliqués dans la promotion des parcs solaires. L'analyse de ces matériaux met au jour un entrelacement de phénomènes localisés de réduction du risque conflictuel qui tiennent d'abord à la manière dont s'invente la déclinaison locale d'une politique publique nationale d'encadrement de ce secteur et aux phénomènes d'apprentissage qu'elle impose aux acteurs des entreprises solaires et des collectivités locales en quête de cadre réglementaire attractif et stable. Ces phénomènes renvoient ensuite aux espaces de discussion qui sont activés au niveau communal pour ajuster les projets aux représentations des populations, que ce soit dans le bureau du maire, devant le conseil municipal ou en réunion publique, afin de procurer des ressources à des projets d'aménagement en contexte de développement résidentiel tout en ménageant le territoire dans sa singularité d'attraction. Le fort développement des parcs solaires en PACA et la faible conflictualité qui l'accompagne expriment ainsi la façon par laquelle une injonction au développement durable vient à s'actualiser dans des territoires à faible densité de population : comme un compromis social conciliant le souci de patrimonialiser les espaces et le besoin d'équipements associés à l'expérience urbaine d'une partie de cette population.

**Mots clés :** parc solaire, territoire, conflit, aménageurs, action publique, structures sociales, photovoltaïque, sociologie de l'aménagement, instruction, environnement, espaces publics de discussion, concertation, négociation, histoire municipale, démographie, contraintes spatiales.

## Abstract

### **Tensions into the village: mechanisms for preventing conflicts caused by the establishment of solar plants in Provence (France)**

While the Provence region experienced strong opposition to the installation of large infrastructures in natural areas in the early 1990s, the development of solar plants in the mid-2000s not aroused many conflicting reactions. To explain this contrast, the author draws up an inventory of the projects and actors involved in the photovoltaic sector. Then, he documents the processes of elaboration of six particular projects, looking at the political history of the commune, the transformations of the population and the recent experiences of spatial planning are taken into account by the actors involved in the promotion of solar plants. The analysis of these materials reveals an intertwining of local phenomena of reduction conflicting risks. In first, these are the result of the local invention of the application of a national public policy of supervision of this sector and learning that is required of the actors of solar companies and local authorities in search of an attractive and stable regulatory framework. Secondly, these phenomena refer to the discussion spaces that are activated at the municipal level to adjust projects to representations of populations, whether in the office of the mayor, before the municipal council or at a public meeting. These discussion spaces provide resources for projects in a residential development context which have to preserve the singularity of the territory attraction. The strong development of solar plants in Provence and the low level of conflictuality observed thus express the way in which the injunction to sustainable development is actualized in territories with a low population density: as a social compromise conciliating space heritage and need for equipment due to the urban experience of part of this population.

**Mots clés :** solar plant, territory, conflict, developer, public policy, social structure, photovoltaics, developer sociology, preliminary inquiry, environment, public spaces of discussion, dialogue, negotiation, municipal history, demography, space constraints.